

ELIA MARIA ARRANZ PRIETO

**LAS SERVIDUMBRES  
ADMINISTRATIVAS Y LA  
PROBLEMATICA DE SU  
INDEMNIZACIÓN**



**BERNARD-FRANK MACERA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**GRADO EN DERECHO**

**CONVOCATORIA:**

**1º Convocatoria: del 2 al 16 de Julio de 2015.**

## *RESUMEN*

El presente trabajo versa sobre las servidumbres administrativas y su delimitación conceptual respecto de términos que son conexos. En concreto, me voy a centrar en cuatro de las principales servidumbres administrativas: la servidumbre de carreteras que comprende las cuatro zonas recogidas en la ley, que son: zona de dominio público, zona de servidumbre, zona de afectación y zona de edificación, las servidumbres eléctricas, la servidumbre de salvamento en las costas, haciendo una especial referencia al caso del 'Hotel Algarrobico' y finalmente la servidumbre de tendido telefónico público. A lo largo del trabajo se va ir exponiendo las posibilidades que tiene los particulares de obtener una indemnización de la Administración Pública, cuando estos se ven privados de parte de su propiedad o cuando ven limitadas sus facultades de actuación dentro de los límites de su propiedad. En el texto se desgrana la regulación legal establecida en las diversas leyes de los distintos sectores para examinar si la Administración Pública establece indemnización al particular o queda exenta de indemnizar.

**Palabras clave:** Servidumbre administrativa, expropiación, limitación, predio, particular, Administración, carreteras, zona de dominio público, zona de servidumbre, zona de afectación, línea de edificación, indemnización, eléctrica, ministerio, ayuntamiento, salvamento en costas, marítimas, tendido telefónico publico e indemnizabilidad.

## *ABSTRACT*

This work focuses on administrative easement and conceptual delimitation respect of terms that are related. In particular, I will focus on four main administrative easements: servitude road comprising the four areas listed in the law, namely: area of public domain, bonded area, affected zone and building site, the electrical easement, servitude rescue off the coast, with particular reference to the case of the 'Hotel Algarrobico' and finally servitude of public telephone lines. Throughout the work will go exposing the possibilities for individuals to obtain compensation from the Public Administration, when they are deprived of part of its property or when they see limited its powers of action within the limits of their property. In the text the legal regulation established unfolds in the various laws of the various sectors to examine whether the public administration establishes compensation to the individual or is exempt from compensation.

**Key Words:** administrative servitude, expropriation, limitation grounds, especially administration, roads, public domain zone, bonded area, affected area, building line, compensation, power, ministry, city hall, rescue coast, sea, lying public telephone and compensability.

## SUMARIO

### Las servidumbres administrativas y la problemática de su indemnización.

INTRODUCCIÓN Y OBJETO DEL ESTUDIO.....	9
<b>1. CAPÍTULO I. CONCEPTO DE SERVIDUMBRE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1. Concepto de servidumbre administrativa.....</b>	<b>13</b>
<i>1.1.1. Condiciones previas.....</i>	<i>13</i>
<i>1.1.2. ¿Por qué las servidumbres son expropiaciones?.....</i>	<i>16</i>
<i>1.1.3. Diferenciación entre servidumbre y limitaciones de la propiedad.....</i>	<i>17</i>
<i>1.1.4. Delimitación respecto a las servidumbres civiles.....</i>	<i>18</i>
<b>1.2. Evolución histórica.....</b>	<b>20</b>
<b>2. CAPÍTULO II. CLASES Y PROBLEMAS DE SU INDEMNIZACIÓN.....</b>	<b>29</b>
<b>2. 1. Contexto constitucional. El artículo 33 de la constitución española....</b>	<b>29</b>
<b>2.2. Clases de servidumbres y régimen jurídico básico.....</b>	<b>32</b>
<i>2.2.1. Servidumbre de carreteras.....</i>	<i>33</i>
2.2.1.1. Concepto y régimen jurídico.....	34
<i>2.2.1.1.1. Zona de dominio público.....</i>	<i>37</i>

2.2.1.1.2. Zona de servidumbre.....	40
2.2.1.1.3. Zona de afectación.....	42
2.2.1.1.4. Línea de edificación.....	45
2.2.1.2. Problemática de la indemnización.....	47
2.2.2. Servidumbres eléctricas.....	50
2.2.2.1. Concepto y régimen jurídico.....	53
2.2.2.2. Problemática de su indemnización.....	58
2.2.3. Servidumbre de salvamento en las costas.....	61
2.2.3.1. Concepto y régimen jurídico.....	61
2.2.3.2. Problemática de su indemnización.....	72
2.2.3.3. El excepcional caso del Hotel Algarróbico.....	75
2.2.4. Servidumbres de tendido telefónico público.....	78
2.2.4.1. Concepto y régimen jurídico.....	80
2.2.4.2. Problemática de su indemnización.....	87
<b>3. CONCLUSIONES SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LA INDEMNIZABILIDAD.....</b>	<b>89</b>
<b>4. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>91</b>
<b>5. ANEXOS.....</b>	<b>94</b>
<b>5.1. Anexo legislativo.....</b>	<b>94</b>

5.2. Anexo gráfico.....	98
-------------------------	----

## TABLA DE ABREVIATURAS.

AUE	Acta Única Europea.
CA	Comunidad autónoma.
Cc	Código civil.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CMCN	Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.
CMT	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.
CyL	Castilla y León.
DF	Disposición Final.
DGRN	Dirección general de Registros del Notariado.
DT	Disposición Transitoria.
EEAA	Estatutos de Autonomía.
kV/h	Kilovoltio/hora.
LA	Ley de autovías.
LBRL	Ley de Bases del Régimen Local.
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil.
LEF	Ley de Expropiación Forzosa.
LHL	Ley de haciendas locales.
LJCA	Ley Jurídico Contencioso Administrativo.
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial.
LOTT	Ley de ordenación del transporte terrestre.

LP	Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
LPUSL	Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral.
LT	Ley de telecomunicaciones.
LTel	Ley de Telecomunicaciones.
MdF	Ministerio de Fomento.
PAP	Revista de Administración Pública.
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
RC	Reglamento de Carreteras.
REDA	Revista española de derecho administrativo.
REE	Red Eléctrica Española.
RGR	Reglamento General de Recaudación.
RLEF	Reglamento de la Ley de expropiación Forzosa.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC	Tribunal Constitucional.
TR	Texto Refundido.
TS	Tribunal Supremo.
UE	Unión Europea.

## INTRODUCCIÓN Y OBJETO DEL ESTUDIO.

El objeto de este estudio es la realización del Trabajo Fin de Grado del ‘Grado en Derecho’ de la alumna Elia María Arranz Prieto.

Este trabajo consiste en una recopilación actualizada sobre la situación de los particulares frente a las servidumbres administrativas que se les impone por la Administración para la consecución de interés público o fin general y la conveniencia o no de la indemnización por la disminución sufrida y soportada en su propiedad.

Es común afirmar que el derecho de propiedad, al igual que ningún otro derecho, puede ejercerse de forma ilimitada. La afirmación por la cual el derecho de propiedad se comprendía como el dominio más absoluto sobre las cosas, actualmente está superado ya que hay límites legales que establecen su alcance y hay limitaciones que fijan con diferente alcance en cada caso el contenido exacto del derecho en función del tipo de bien sobre el que recaiga. Los límites no suponen una merma del propio derecho, sino una definición de los límites del propio derecho. No suponen ninguna ventaja o aprovechamiento a un sujeto distinto del propio titular, pero la limitación sobre la propiedad puede suponer una desmembración de la propiedad.

Debemos partir del concepto de propiedad que establece el artículo 348 del código civil que establece <<La propiedad es el derecho a gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla>><sup>1</sup>. El dominio lo debemos entender como señorío pleno sobre el que el derecho puede interferir, cuando la existencia de límites está estrechamente relacionada con la representación jurídica de un derecho subjetivo.

El derecho de propiedad es aquel al que le corresponden todas las facultades que sobre el objeto de propiedad se pueden desarrollar y que es perfecto y completo cuanto tiene todas esas facultades, siendo en este caso su régimen normal o común.

---

<sup>1</sup> Artículo 348 del Código civil. RD de 24 de julio de 1889 por el que se publica el código civil. El artículo 348 del Cc se encuadra en el Título II: de la propiedad, en su Capítulo I: de la propiedad en general. La propiedad privada es uno de los ejes más significativos de nuestro ordenamiento. El propietario tiene acción para reivindicar la cosa frente a su detentador. Este artículo es la culminación de la configuración del dominio como derecho subjetivo con un espacio de libertad y de poder del individuo frente a los demás individuos. Los caracteres definidores de la propiedad son: es unitaria o unívoca, es perpetua, es exclusiva y excluyente y es general, absoluta y abstracta. RAMS ALABESA J. Y MORENO FLÓREZ R.M. *Comentarios al Código Civil III. Libro Segundo* títulos I a VIII). José María Bosh Editor. Zaragoza, 2001., pp 95-103. (BLASCO GASCÓ y CECCHINI ROSELL).

Podemos hacer una diferenciación entre el régimen normal y el régimen anormal o excepcional. El régimen normal del derecho de la propiedad se corresponde con la propia definición del derecho de propiedad, por lo tanto no conlleva una indemnización. Si estas condiciones de propiedad varían es porque la ley establece la variación en función de un interés público concreto o un fin social. Estas prevenciones pueden ser de tres tipos: prohibiciones, abstenciones<sup>2</sup> o cargas<sup>3</sup>. Estos tres tipos son meras limitaciones a la libre disposición del derecho de propiedad por el propietario del fundo. Las limitaciones a la propiedad explica la nota caracterizadora de estos supuestos, que es que la propiedad se condiciona y se limita en su ejercicio ante la presencia de un interés público.

La idea de limitación va aparejada con la idea de un fin público que legitima ese régimen jurídico concreto de propiedad, si este no existiera no sería necesario regularlo. La idea de limitación reduce las facultades del propietario, sin la limitación el propietario disfrutaría de todas las facultades que le son inherentes.

La limitación a la propiedad y la servidumbre son conceptos diferentes que pueden distinguirse pero no oponerse. El concepto de servidumbre parte de la propiedad preexistente, con un conjunto determinado de facultades concretas que le son propias. Dentro de este el concepto de propiedad sigue existiendo en su misma estructura independientemente del número de facultades que albergue, ya que la ley en cada momento será la que determine su contenido.

Debemos entender como artificiales las notas que caracterizan a la servidumbre para oponerlas a las limitaciones. Las limitaciones a la propiedad de las servidumbres no se excluyen ni tampoco se oponen, ya que estas, conviven de forma perfecta tal y como conviven los derechos de servidumbre y de propiedad.

Las servidumbres se entienden como el derecho que el beneficiario soporta sobre el predio y que restringe el derecho de propiedad. La limitación a la propiedad, por su parte, se fundamenta en la debilidad inmanente del derecho de propiedad mismo, estas restricciones tienen el límite de no hacer sufrir de forma desproporcionada a la propiedad, ya que tales actos exigirían una ley. El principio de que la propiedad privada es sagrada no es menos importante que el de que el poder público debe de poder moverse libremente.

---

<sup>2</sup> Las abstenciones son obligaciones negativas de no hacer o de permitir.

<sup>3</sup> Las cargas son obligaciones positivas que suponen un hacer.

Es evidente que las servidumbres son indemnizables, pero solo lo son en el caso de que se produzca una minoración en el patrimonio del propietario particular, de acuerdo con el artículo 1 de la LEF, que se detallará y estudiará en profundidad a lo largo del trabajo.

Tampoco podemos equiparar estas relaciones con las situaciones contempladas en el derecho civil, relativas a las relaciones de vecindad civil, ya que en este caso de estudio, falta la nota de reciprocidad, que es esencial en el derecho civil. La vecindad es una de las causas considerada necesaria para la limitación de la propiedad para contemplar el ejercicio del derecho de propiedad de los vecinos. La vecindad de los fundos no es indemnizable.

La regla general en materia de servidumbres públicas es la procedencia de indemnización por su establecimiento, pero esta puede excluirse por muchas razones, la más relevante es por lo insignificante de la carga o por presumirse el consentimiento del dueño.

Para concluir esta introducción haré referencia a la función social<sup>4</sup> que es el elemento más marcado para poder identificar el cambio experimentado por el derecho de propiedad. La función social ha defendido la no indemnización en perjuicio de los particulares en el caso de que una reducción en la propiedad estuviese justificada en vagos contornos. La vinculación social de la propiedad pretendía traducir una obligatoriedad inmanente a ciertas propiedades para albergar contenidos y rechazar la supuesta intervención de la Administración exterior, posterior y limitativa que genera indemnización. La función social es la preeminencia de los intereses generales sobre los particulares en este derecho en concreto. Por este motivo es legítima la imposición de ciertas obligaciones al particular o la prohibición de ciertos comportamientos o la exigencia de abstenciones que cumplan con un interés general o fin social que se atribuyan a esta cualidad.

Según la función social, es lícito imponer obligaciones al particular o prohibirle alguna de sus facultades, se considera que no es obligado indemnizarle si se le deja alguna de estas facultades o incluso si solo se le deja el título de propiedad vacío de contenido. El resultado del uso de la función social de la propiedad es el de la generalidad de los destinatarios, además de conducir a un resultado injusto ya que permite la intervención de la Administración en la propiedad, cuanto más amplio es el ámbito de afectados por la medida, más barata sale la operación al Estado, ya que si se debe de indemnizar a una

---

<sup>4</sup> MACERA B-F. *El deber industrial de respetar el ambiente, análisis de una situación pasiva de derecho público*. Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, SA, 1998., pp 157-162.

generalidad de afectados, la cuantía ser generalizada por efecto de la vinculación social de la propiedad.

El presente trabajo está estructurado en una serie de capítulos que abarcan todos los aspectos posibles, desde la delimitación constitucional hasta la regulación de las comunidades autónomas, en concreto me he centrado en la comunidad autónoma de Castilla y León, ya que es en la que resido y la que he estudiado con detalle. Estos capítulos se resumen a continuación:

El capítulo I, con la rúbrica: Concepto de servidumbre administrativa, habla del concepto de servidumbre administrativa, su diferencia con otras figuras análogas y explica la evolución histórica tanto de las servidumbres como de las expropiaciones.

En el capítulo II, con la rúbrica: Consecuencias: de la consideración como expropiaciones a la indemnización, nos sitúa en el contexto del artículo 33 de la constitución española de 1987 y posteriormente, paso a delimitar el objeto de estudio del trabajo, en el cual he escogido estudiar las servidumbres que respecto a la problemática de la indemnización suponían un mayor problema y más amplio objeto de estudio. Estas servidumbres que se van a estudiar en las paginas sucesivas van a ser: en primer lugar las servidumbres de carreteras; en segundo lugar las servidumbres eléctricas; en tercer lugar las servidumbres de salvamento en las costas; y en cuarto lugar las servidumbres de tendido telefónico público. Y finalmente la problemática de la indemnizabilidad.

En el apartado tercero del presente trabajo se establecen las conclusiones y, más en concreto las conclusiones sobre la indemnizabilidad de las servidumbres administrativas en el modelo español actual. Por último se enumera la bibliografía consultada y los anexos que comprenden el anexo legislativo y otros anexos gráficos.

# 1. CAPÍTULO I. CONCEPTO DE SERVIDUMBRE ADMINISTRATIVA.

## 1.1. Concepto de servidumbre administrativa.

### 1.1.1. Condiciones previas.

En el estado constitucional actual la Administración no necesita títulos habilitantes que justifiquen su intromisión en el derecho de propiedad. El problema se centra en los límites que la constitución impone a la libertad del legislador sobre el derecho de propiedad, en la obligación de indemnizar. Las categorías de derecho administrativo son propiamente dos: las limitaciones sobre la propiedad que son indemnización y las medidas expropiatorias que conllevan indemnización. Esta figura se delimita constitucionalmente en los artículos 33 y 53.1 de la CE, aunque ambos no explican exactamente el régimen jurídico de esta figura<sup>5</sup>.

La servidumbre administrativa se define como aquel gravamen real tendencialmente perpetuo que recaen sobre un fundo privado por una causa de utilidad pública o de interés social legalmente establecida, ya sea en beneficio y protección de un bien de dominio público o para la satisfacción de una necesidad colectiva, y que se caracterizan porque el régimen de protección de la concreta y limitada utilidad en qué consiste el gravamen se rige por los principios del derecho administrativo y por su procedimiento y más concretamente de la policía demanial. Este concepto delimita perfectamente las servidumbres administrativas de las limitaciones administrativas de la propiedad. Las servidumbres administrativas son derechos reales de naturaleza demanial que integran el objeto de dominio público y reclaman la aplicación de su propio régimen jurídico.

Las servidumbres administrativas pueden ser de tres clases: en primer lugar las constituidas en beneficio de un bien de dominio público, que tiene carácter predial, estas son las llamadas *intuitu rei*. En segundo lugar las servidumbres destinadas a permitir el establecimiento de redes, canalizaciones o abastecimientos colectivos, estas son las llamadas *intuitu servicii*. Finalmente las constituidas a favor de un conjunto de usuarios determinados o para la comunidad en su conjunto, llamadas *intuitu personae*.

De forma tradicional la servidumbre se ha definido como carga impuesta a un predio en beneficio de otro predio perteneciente a distinto dueño. La servidumbre es una restricción

---

<sup>5</sup> CARRILLO DONAIRE J.A. *Las servidumbres administrativas (delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)*, Valladolid, Lex Nova, 2003., pp 65-92.

a la propiedad que priva a su dueño del uso o goce, pero no de la propiedad. El deber de tolerar o de no hacer se califica normalmente como servidumbre, pero en realidad supone un verdadero límite institucional del dominio que tiene su razón de ser en el interés común con indudable conveniencia o utilidad social. La servidumbre administrativa implica para el propietario del fondo gravado una desmembración de su derecho subjetivo de propiedad para el aprovechamiento de un tercero o en favor de otro bien.

La servidumbre puede calificarse como un derecho subjetivamente real ya que la servidumbre reclama siempre la titularidad subjetiva del derecho desde el punto de vista de su ejercicio.

El artículo 530 del código civil, en adelante Cc, define las servidumbres del siguiente modo: <<La servidumbre es un gravamen impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro, perteneciente a distinto dueño. El inmueble a cuyo favor está constituida la servidumbre, se llama predio dominante; el que la sufre, predio sirviente>>.

Por otra parte la dirección General de Registros del Notariado, en adelante DGRN, completa la definición del código civil en la resolución de 11 de abril de 1930<sup>6</sup>, estableciendo que <<la servidumbre es un gravamen impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño y en cuya virtud el titular del predio dominante puede utilizar el predio sirviente para ciertas finalidades o poner al aprovechamiento del mismo limitaciones que redunden en beneficio de un particular dominio o privar al dueño del predio gravado de alguna especial facultad contenida en el derecho de propiedad normalmente constituido>>. <sup>7</sup>

La imposición de servidumbres administrativas responde a la idea de despojo parcial de la propiedad privada o a su mutilación. La imposición de servidumbres por causas de utilidad pública debe de seguir el procedimiento expropiatorio desde un punto de vista formal. Las servidumbres administrativas encajan en el supuesto de privación singular y suponen la imposición de un derecho real que grava el fondo del particular con una merma en su facultad de uso, en atención a la causa de utilidad pública defendida por la ley. El deber de indemnizar se establece para los supuestos en los que se establecen servidumbres administrativas, no en simples delimitaciones del derecho de propiedad.

---

<sup>6</sup> ARROLLO GARCIA J. *Las limitaciones y servidumbres públicas en el derecho administrativo español*. Pamplona, Editorial Aranzadi, 1982., pp 24-25.

<sup>7</sup> Resolución de 11 de abril de 1930 del a Dirección General de Registros del Notariado.

Las delimitaciones son constituciones ex lege, fuera de la ley, que no necesitan ningún acto de aplicación para producir sus efectos, mientras que las servidumbres legales necesitan un acto de imposición que concrete en cada caso el supuesto de hecho que se establece en la ley.

Para abordar esta materia debemos de hacer una referencia al concepto de policía o actividad de policía de la Administración, el concepto de policía legitima la imposición de prohibiciones de hacer. La policía no necesita título, es decir que el propio derecho de policía es imponerse sin indemnización. La actividad de policía se basa en el concepto de restricción. El concepto de policía en un sentido primario, se establecía como sinónimo de toda acción administrativa, cuya función era combatir perturbaciones dirigidas contra el orden existente.

La existencia de dos predios, que de forma tradicional se entiende en las servidumbres civiles como predio dominante y predio sirviente, deja de tener su aquél en las servidumbres administrativas. En las servidumbres administrativas no hay fundo dominante, ya que las cargas administrativas no son todas servidumbres. Debemos de ampliar la noción de servidumbre a un concepto que comprenda la servidumbre como toda disminución de utilidad que en un fundo sufre su propietario, pero si aplicamos este concepto nos encontramos con el problema de incluir como servidumbres, todas las limitaciones que se imponen a la propiedad privada. Estas situaciones también se pueden comprender las servidumbres personales como una situación intermedia entre servidumbres y usufructo. El derecho público no solo impone obligaciones negativas de soportar o de no hacer, sino también conductas positivas de hacer.

Generalmente se ha aceptado que las servidumbres solo pueden consistir en un soportar o en una obligación de no hacer, de forma que todo lo que de más se exija al propietario que implique una conducta personal con el fin de obligarlo a acciones (hacer) necesitará un fundamento especial, remitiéndose en este caso al concepto de carga pública.

Cabe preguntarse si las servidumbres administrativas se benefician de la tutela registral. El artículo 5.3 apartado tercero del Reglamento Hipotecario establece <<quedan exceptuadas de inscripción (...) las servidumbres impuestas por la ley que tengan por objeto la utilidad pública o comunal>><sup>8</sup>. En función de este dato se ha establecido la imposibilidad de inscribir las servidumbres administrativas alegando que estas participan en una publicidad y

---

<sup>8</sup> Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario.

ostensibilidad legal parecida o asimilable a la que tienen los bienes de dominio público que hace innecesaria su inscripción, tal y como se deriva del artículo 26 de la Ley Hipotecaria y del artículo 5 apartado primero del Reglamento Hipotecario.

### *1.1.2. ¿Por qué las servidumbres son expropiaciones?*

Las servidumbres se pueden considerar como expropiaciones por el hecho de que hay un enriquecimiento de la Administración, desde este punto de vista sería injusto no otorgar al particular una indemnización como contrapartida por el beneficio que se obtiene por la expropiación. En la expropiación hay una interrelación patrimonial entre el expropiado y el beneficiario. Se ceden cosas o derechos a una parte y a cambio se otorga un precio como compensación<sup>9</sup>.

En los casos en los que no hay transmisión de la propiedad sino mera cesación de ejercicio, se apunta a la existencia de una expropiación. Esta interrelación que exigía indemnización pero en una aplicación de forma desproporcionada se ha permitido obviar la indemnización cuando en el intercambio hay más de una compensación entre los beneficiarios recíprocos que se procuran entre la Administración y el particular. Por establecer un ejemplo, en el caso de las propiedades colindantes a las carreteras, el enriquecimiento que obtiene la Administración por la privación impuesta al particular se compensaría por las ventajas que obtiene el particular afectado por la propia construcción de la carretera.

El colindante, que es el propietario afectado, según el punto de vista de la Administración se beneficia de determinadas ventajas de las que carecen otros ciudadanos, esto es extrapolable al caso de las vías públicas, pero dudosamente al caso de las servidumbres de salvamento, las de tendido eléctrico o las de tendido telefónico. Pero de todos modos, en el caso de las vías públicas el acceso a las mismas está actualmente limitado y en muchos casos los colindantes se ven obligados a utilizar vías de acceso a varios kilómetros de distancia. Sobre esta materia podemos destacar la STS de 30 de Abril de 1980<sup>10</sup>, respecto a la autopista del Ebro, en la que se producen daños y perjuicios por la división en dos partes de la finca por la actividad expropiatoria. Entre la Administración y los particulares no podemos encontrar la nota de la reciprocidad ya que les podemos considerar como vecinos desiguales.

---

<sup>9</sup> Vid. ARROYO GARCIA J. <<Las limitaciones y servidumbres públicas en el derecho administrativo español >>. Cit., pp 35-41.

<sup>10</sup> STS de 30 de Abril de 1980 (r. a. 1389).

### *1.1.3. Diferenciación entre servidumbre y limitaciones de la propiedad.*

No debemos de confundir servidumbres con limitaciones, como con frecuencia ha hecho el legislador, ya que se confunde la restricción general de las posibilidades de uso del derecho de propiedad de acuerdo con su función social con los supuestos de obtención de utilidades o sustracción de las facultades de uso para que sean transferidas a un sujeto diferente del titular. Las servidumbres son limitaciones no indemnizables del derecho de propiedad, las podemos calificar como delimitaciones del derecho en virtud del su función social en el sentido que establece el artículo 33.2 de la CE. Por el contrario, las limitaciones se definen como gravámenes de carácter real, constitutivos de servidumbres que eventualmente pueden ser establecidas por la ley por causa de utilidad pública, estas limitaciones sí que son indemnizables<sup>11</sup>.

Si por servidumbre entendemos toda carga impuesta a un fondo en beneficio de otro diferente, las cargas administrativas no son todas servidumbres ya que en muchas de ellas se observa la falta de un predio dominante. En las servidumbres reales sí que hay un predio dominante y un predio sirviente. Solo si se amplía indebidamente el concepto de servidumbre, estableciéndola como toda disminución de utilidad que un fondo sufre el propietario, se podrían incluir en el concepto de servidumbre todas las limitaciones que por razón de interés público se imponen a la propiedad privada.

Debo de hacer una referencia a lo que se entiende por límites y limitaciones. Los límites internos o naturales del derecho son la definición negativa de los linderos del derecho, más allá de estos límites el derecho no puede extenderse ni ejercerse legítimamente, ya que en caso de que se ejerza invadiría la esfera del derecho ajeno y supondría un uso antisocial y prohibido por el artículo 7.2 del Cc. Por el contrario, las limitaciones significan restricciones externas que constriñen de forma positiva el contenido natural del derecho tal y como se tipifica por sus límites.

Los límites en el derecho civil son los que derivan del abuso del derecho y los actos de emulación y por otra parte los que imponen las relaciones de vecindad. Las limitaciones externas son la imposición de servidumbres reales, servidumbres forzosas, limitaciones y prohibiciones de disponer.

---

<sup>11</sup> Vid. CARRILLO DONAIRE J.A. <<Las servidumbres administrativas (Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)>>. Cit., pp 92-98.

#### *1.1.4. Delimitación respecto a las servidumbres civiles.*

Las servidumbres administrativas y las servidumbres civiles contienen ciertas notas comunes, pero también muchas notas que las diferencian entre sí. Según DÍEZ-PICAZO<sup>12</sup>, hay dos hilos argumentales que tienen relevancia en este asunto que nos ocupa, la primera es la escasa precisión terminológica del Cc ya que los términos propiedad, dominio, cosas y bienes no se emplean en el código de una forma técnica y unívoca. Los términos propiedad y dominio son equivalentes y ambos se refieren al artículo 348 del Cc. En ocasiones, el código cuando emplea estos términos no se refiere estrictamente a la propiedad, sino que se emplea en un amplio concepto de titularidad, pudiéndose hablar de la propiedad de derechos. El Cc al hablar de bienes o cosas se refiere a derechos que pueden recaer sobre ellos. Por la segunda vía metodológica, DÍEZ-PICAZO demuestra el análisis de la legislación administrativa en materia de dominio público. El patrimonio del estado está formado por todo tipo de derechos patrimoniales, pero por el contrario en el dominio público solo puede haber bienes que gozan de derechos de propiedad plenos. Los bienes patrimoniales pueden estar afectos a un uso y servicio público. El artículo 1 de la LP excluye del patrimonio del estado a los bienes demaniales, pero este argumento puede superarse si se trae a colación el artículo 20 de la LP por el que se establece que los bienes del estado atribuidos por las leyes tienen el carácter de patrimoniales, a no ser que en la propia ley se estableciera otra cosa y mientras estos, no se afecten al uso general o a los servicios públicos, que es donde se permite un carácter demanial. El artículo 119 de la misma ley establece que si se produce la expropiación forzosa, la afectación se entiende implícita.

La conclusión que se extrae de todo esto es que el ordenamiento no excluye que distintos derechos patrimoniales de la propiedad puedan tener naturaleza demanial, esto es muy evidente en los iura in re aliena y en las servidumbres administrativas. Los iura in re aliena demaniales tienen la utilidad de establecerse en el núcleo del derecho público, aunque estos se hallan en un lugar sistemático muy difícil de determinar. En las servidumbres administrativas que forman parte del dominio público hay veces que no es necesaria la expropiación de todo el dominio para conseguir la afectación del bien al uso público.

---

<sup>12</sup> DÍEZ-PICAZO L.: *Sistema de derecho civil. Volumen III/I. Volumen III/II. Derechos reales en General*, Tecnos. Madrid, 2012, pp 74- 91.

Las servidumbres civiles o de utilidad privada se contemplan en Capítulo II del título VII del Cc, limitándose a la naturaleza jurídica del derecho constituido, es un derecho real sobre una cosa inmueble ajena consistente en sustraer una parte de la facultad de uso del propietario. El Cc se limita a diferenciar las servidumbres por su objeto, distinguiendo entre positivas y negativas como establece el artículo 533, por su ejercicio según sea continuo o discontinuo en el artículo 532 o por su notoriedad, estableciendo una distinción entre aparentes y no aparentes, reguladas en el artículo 532 del mismo código. Hay servidumbres de naturaleza civil que se pueden constituir a favor de bienes patrimoniales de la Administración, pero que no se afectan al uso público y aunque haya un ius in re aliena este no es de naturaleza demanial, sino que tiene el régimen del derecho civil<sup>13</sup>.

El régimen de las servidumbres administrativas viene marcado por la especial naturaleza de su causa servitutes que es el uso público, y por la exorbitancia del régimen jurídico que caracteriza su protección que es el régimen de la policía y la autotutela demanial<sup>14</sup>.

Entre las diferencias más relevantes podemos destacar las siguientes notas:

1. Si bien en las servidumbres civiles encontramos fácilmente la diferencia entre el predio dominante, que es el que tiene la servidumbre a su favor, y el predio sirviente, que es el que sufre en su propiedad la servidumbre en favor del primero, en el ámbito de las servidumbres administrativas no encontramos tan fácilmente la distinción del predio dominante. Las servidumbres administrativas, solo existen por el tiempo y no se ligan con el predio dominante, ya que si finaliza el servicio, termina la servidumbre.
2. Las servidumbres administrativas no pueden ser objeto de pactos, transacciones, convenio o adquisiciones, además sobre ellas se excluye el comercio humano.
3. La prescripción tras veinte años establecida para las servidumbres civiles no es aplicable a las servidumbres administrativas. Las servidumbres administrativas no tiene plazo de prescripción, sino que estas servidumbres administrativas desaparecen por el desuso.
4. Las servidumbres civiles se sujetan a un uso privado por particulares, pero por el contrario las servidumbres administrativas se sujetan a un uso público o en beneficio de la colectividad.

---

<sup>13</sup> Vid. CARRILLO DONAIRE J.A. <<Las servidumbres administrativas Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico>>. Cit., pp 188-197.

<sup>14</sup> Vid. ARROYO GARCIA J. <<Las limitaciones y servidumbres públicas en el derecho administrativo español>>. Cit., pp 24-26.

5. Las servidumbres administrativas se inscriben en el registro a efectos de reversión y estas, contienen una condición resolutoria, a diferencia de las servidumbres civiles que no se inscriben en el registro a efectos de reversión. La reversión de las servidumbres administrativas se regula en el artículo 54.2 de la ley de expropiación forzosa, en adelante LEF.
6. En las servidumbres administrativas no hay medianería como en las servidumbres civiles, sino que hay copropiedad.
7. En las servidumbres civiles nos encontramos con servidumbres que consisten en no hacer o dejar de hacer, pero por el contrario en las servidumbres administrativas nos encontramos con la posibilidad de imponer la obligación de hacer.
8. Las servidumbres administrativas son iura extra commercium, su tráfico es más restringido que en las servidumbres civiles.
9. Las servidumbres administrativas se constituyen conforme al derecho público, las servidumbres civiles se constituyen conforme al derecho civil.
10. Las servidumbres administrativas se diferencian de las servidumbres de utilidad privada que se establecen para facilitar el acceso a ciertos bienes de dominio público o sobre bienes que cumplen una función pública y que requieran una intervención administrativa para su constitución sin perder su naturaleza civil.

Por estos motivos debemos diferenciar entre las servidumbres y las limitaciones de dominio, que aunque ambas tengan el mismo fundamento, la servidumbre administrativa es de distinta naturaleza y contiene distinta regulación respecto al derecho civil. Las servidumbres administrativas establecen la garantía patrimonial del derecho de propiedad y a la vez se establecen de forma adecuada en el régimen de las potestades públicas sobre la propiedad privada de los particulares.

## **1.2. Evolución histórica.**

Para concretar la evolución histórica, debemos de hacer referencia a la evolución histórica de servidumbres y a la evolución histórica de las expropiaciones.

El antecedente de la servidumbre se remonta a épocas remotas, en el transcurso de la época clásica romana a la postclásica, (siglo III d.C.), la institución de las servitutes praediorum sufre una gran crisis provocada por diversas causas. Esta crisis conlleva una destecnificación de la servidumbre predial provocada por la inclusión en el concepto de situaciones jurídicas ajenas a lo que originariamente constituía su objeto, y configuración

clásica del derecho romano. Entre estas modificaciones cabe destacar la inclusión de las restricciones en orden a la edificación relativa a las distancias legales entre fundos, que eran limitaciones de dominio basadas en las relaciones de vecindad que pasan a ser consideradas servidumbres<sup>15</sup>.

En el derecho justiniano, había un afán de unificar la figura que representaban el servicio de los inmuebles ya que podían reportar beneficios para personas distintas de su dueño, se califica como servidumbre las meras limitaciones de dominio derivadas de las relaciones de proximidad entre fundos, que en realidad no tienen nada que ver con las servidumbres de los fundos. Estas relaciones se rigen por el principio de reciprocidad y son imprescriptibles. En las servidumbres clásicas no hay reciprocidad y prescriben por el desuso. El derecho justiniano también lleva al ámbito de las servidumbres todo el régimen de las aguas, y de los árboles plantados en los límites de las fincas. Además se confunden la categoría de las servidumbres con otros derechos reales como el usufructo, el uso, la habitación o la superficie.

A principios de la época medieval, bajo instituciones que abarcan situaciones reales, como al transmissio, la copropiedad o el convenio inter proprietatis, no se reconoce la recuperación de la categoría de servidumbres hasta la recepción del ius commune del siglo XIII, en el marco de los domunium rei y de los iure in re aliena<sup>16</sup>. En este momento las servidumbres comienzan a ser entendidas como situaciones objetivas que afectan a los fundos y que subsisten con independencia de la voluntad de las partes.

El antecedente mas inmediato de las servidumbres tiene su origen en la codificación como consecuencia del entendimiento del derecho de propiedad en el derecho decimonónico heredado de la tradición romanista. El precedente parte del derecho francés que establece la propiedad como <<droit inviolable et sacré>>. La propiedad solo puede restringirse mediante contrapuestos derechos de proveniencia externa que son excepcionales, además requiere que se consienta por el propietario y que sean impuestos por ley, para el exclusivo caso de que exista causa de utilidad pública. Bajo el Code Napoleón de 1804, surgen las compilaciones civiles de toda Europa y bajo este, surge nuestro artículo 348 del Cc.

Los corpus civiles plasman la propiedad bajo la rigidez del dominium ex iure Quiritum, que pretendía calificar la propiedad como derecho absoluto. En la concepción liberal-radical el derecho esencialmente absoluto es un mero ideal, resultado de un proceso histórico de

---

<sup>15</sup> Vid. CARRILLO DONAIRE J.A. <<Las servidumbres administrativas (Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)>>. Cit., pp 31-33.

<sup>16</sup> 'Iure in re aliena' termino en latín que significa derecho en cosa ajena.

liberación de la propiedad para superar la idea de dominio divino medieval. En la época codificadora se detectan los intereses sociales que inciden en el derecho de propiedad, que lo modulan y ponen de relieve su carácter ambivalente ya que por un lado tenemos el carácter del dominio individual y por otro lado hay finalidades colectivas y sociales que se reflejan en forma de limitaciones.

Muchas de las intervenciones de la propiedad que se plasmaban en las leyes demaniales del siglo XIX fueron calificadas como servidumbres de utilidad pública, aunque en la mayoría de las ocasiones se trataba de intervenciones delimitadoras de la propiedad no indemnizables. Como ejemplo cabe citar las falsas servidumbres establecidas para la ejecución y protección de las obras públicas que imponía la ley de carreteras de 1877 y la ley de policía de ferrocarriles de 1877 para los colindantes con caminos públicos, vías férreas y carreteras.

El concepto de policía, en la época de la codificación carecía de virtualidad en el aspecto del título jurídico idóneo que explicara y fundamentara la naturaleza jurídica de las intervenciones de la Administración. Las acciones de policía en el estado liberal se orientaban hacia las aspiraciones políticas y económicas de la burguesía post-revolucionaria a la defensa del orden público y de la paz social, pero carecía de la naturaleza caracterizadora de nuestros días que es el título apropiado para legitimar las intervenciones sobre la propiedad con fines sociales o de la comunidad.

En 1850 las servidumbres de utilidad pública se definen como toda utilidad determinada por las leyes y reglamentos a la propiedad inmobiliaria en favor de la utilidad pública. Pero en verdad, la ratio pública utilitatis es la causa eficiente de las servidumbres públicas y de cualquier limitación de la propiedad por razón del interés público<sup>17</sup>.

En el Capítulo II del Título VII del Cc, recoge bajo el título <<de las servidumbres legales>>, verdaderas servidumbres forzosas civiles de utilidad privada y manifestaciones muy diversas que establece la ley sin necesidad de acto de constitución como son los límites naturales o inmanentes del derecho de propiedad que son no indemnizables. El Cc permite la existencia de servidumbres personales en las que para atender a las necesidades de uso colectivo, intuitu personae de determinados bienes, desaparece el elemento del predio dominante, y por otra parte se admite que algunas servidumbres puedan comprender una obligación de hacer y no solo de dejar de hacer (pati) o de no hacer (non facere). En las

---

<sup>17</sup> Vid. CARRILLO DONAIRE J.A. <<Las servidumbres administrativas (Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)>>. Cit., pp 31-33.

intervenciones simplemente delimitadoras del derecho de propiedad, no hay predio dominante, y en muchos casos tienen por objeto un hacer o conducta positiva por parte del propietario.

Las servidumbres administrativas se configuran en origen sobre el modelo de la servidumbre de derecho privado, mientras que la teoría de los límites de la propiedad se establece en el derecho administrativo de igual forma que las relaciones de vecindad en el Cc.

Sobre la evolución histórica de las expropiaciones, cabe empezar haciendo referencia a la garantía expropiatoria ya que la garantía expropiatoria se refiere a los procedimientos de la Administración para que esta, pueda llevar a cabo la privación de la propiedad o de intereses privados legítimos en favor de intereses públicos, de acuerdo con los procesos legalmente establecidos cumpliendo con las condiciones formales y materiales que la legitiman constitucionalmente. Esta protección contra la desposesión se impuso en el derecho moderno por el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, este proceso tenía dos versiones: la judicialista que otorga al juez un papel preponderante y la administrativa que lo margina. Pero para hacer referencia a la evolución histórica de la expropiación nos debemos remontar a tiempos anteriores.<sup>18</sup>

En la época medieval Santo Tomás afirmaba que todo el mundo, y las cosas que en él se asientan, son de Dios que ejerce sobre ellas un dominio o derecho que excluye el derecho del hombre. Esta tesis del dominio de Dios sobre el hombre se ha expresado en dos teorías a lo largo de los siglos XIV y XIX: el dominio humano se entiende como una participación del divino y el hombre domina el mundo porque es diferente de ese mundo y es una imagen de Dios. Por ello como dice COLI << el derecho de propiedad, configurado por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 como derecho natural de apropiarse de todas las cosas, bautizado además como derecho del hombre que servirá de modelo a otros muchos derechos, fue constituido por sus iniciadores sobre el modelo divino de un hombre concebido como el lugarteniente de Dios sobre la tierra>><sup>19</sup>. Este derecho del hombre a apropiarse de los bienes, es una expresión de la propia libertad del hombre. Como Dios es titular de todos los bienes, los bienes se deben de usar por los hombres de forma comunitaria o social, una extensión cuantitativa de las propiedades

---

<sup>18</sup> PARADA R. *Derecho administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*. 21ª Edición. OPEN, Madrid, 2014., pp 505-519.

<sup>19</sup> Declaración de derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

colectivas y en una concepción con varias funciones como sucede en el caso de las propiedades con servidumbres o aprovechamientos por terceros o colectividades.

Como consecuencia de lo dispuesto en la Ley II, del título I de la segunda Partida, que establece <<quando el Emperador: quisiere tomar heredamiento, o alguna otra cosa a algunos: para si o para dárselo a otro (...) por razón que el Emperador oviese menester de hacer alguna cosa con ello, que se tornase a pro comunal de la tierra es por derecho de le dar ante buen cambio, que valga tanto o más, de guisa que él fin que pagando a bien vista de omes buenos>>, los glosadores, entre ellos Gregorio López, admitieron que como potestad ordinaria del Rey, la expropiación significaba el dominio de la cosa previo al pago del precio. Este pago podía diferirse ilimitadamente por causa de utilidad común y que el Rey podía oponer excusas para no hacer uso del justiprecio cuando expropiaba.

La Revolución Francesa diferenció los derechos individuales sobre los colectivos, en un notable cambio legislativo reconociendo el derecho al cerramiento de fincas y a la roturación de tierras y también a la atribución de los productos mineros al propietario.

Fue Napoleón quien en la ley de 8 de marzo de 1810 estableció formulas procesales de defensa de la propiedad inmueble frente a los desapoderamientos de las obras públicas, creando de este modo la expropiación forzosa. Napoleón actúa como un liberal, ya que fuerza al consejo de estado a crear una ley cuyas ideas centrales debían ser la máxima desconfianza hacia la Administración tanto en la forma activa como en la contenciosa y de otro lado se otorgaban garantías eficaces a los propietarios. La propiedad solo se podía ceder por sentencia judicial que recaía en un proceso de naturaleza civil. Napoleón no admitió la imprescindible urgencia de las obras públicas o el riesgo de que el juez civil pudiera otorgar indemnizaciones excesivas. El juez civil no tenía porque parar la actividad administrativa. El proceso civil podía durar varios días. Se establece que la privación de la propiedad solo puede establecerse por sentencia judicial y además esta debe de fijar la indemnización. Esta ley napoleónica ha sido modificada en diversas ocasiones para incluir la razón de urgencia y las formas de fijación de la indemnización. Las leyes de 7 de julio de 1833 y de 3 de mayo de 1841 crearon los Jurados de Expropiación, que tenían la función de decretar la transferencia de propiedad tras la simple constatación del cumplimiento de los trámites precisos para que el efecto de traslación de la propiedad se produjera. Estos tribunales no tenían poder de anulación. En 1958, la ordenanza de de 28 de octubre, regula de nuevo la expropiación forzosa como se hacía en 1810. En 1962 se crea, dentro de la jurisdicción civil, un proceso especial de expropiación con dos instancias y con la

posibilidad de recurso de casación. En Francia el sistema de expropiación tiene dos fases: una administrativa que declara la necesidad de ocupación y otra ante la jurisdicción civil que determina la trasmisión de la propiedad y el justiprecio.

Tras estos orígenes en la legislación francesa, que han sido de gran influencia para el modelo español, se va a pasar a estudiar el modelo español. Los primeros textos constitucionales definen la expropiación de forma negativa, como establecía el artículo 172.10 de la constitución de Cádiz de 1812: <<No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular no corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado u se le dé el buen cambio a la vista de hombres buenos>><sup>20</sup>.

En el sistema español se han recogido los dos sistemas del modelo francés: la fase judicial y la administrativa. La ley de 17 de julio de 1836<sup>21</sup> responde al sistema judicialista en líneas generales, estableciendo que el juez civil nombrará al tercer perito que establecería el justiprecio si no había acuerdo entre la Administración y el Propietario.

En las constituciones de 1837<sup>22</sup> y 1845<sup>23</sup> se estableció <<no se impondrá jamás pena de confiscación de bienes>>. El Reglamento de aplicación de la ley de 27 de julio de 1853, desvió hacia la jurisdicción administrativa el procedimiento de expropiación, la fijación de indemnizaciones y el reconocimiento de un recurso contencioso-administrativo. Para una mejor protección y que sea más eficaz, se condiciona la desposesión a una intervención judicial como establece la constitución de 1869<sup>24</sup> que establecía en su artículo 14: <<Nadie podrá ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, que no se ejecutará sin previa indemnización regulada por el juez con intervención del interesado>>. Esta constitución impuso la intervención del juez

---

<sup>20</sup> Constitución de Cádiz aprobada el 19 de Marzo de 1812, es la primera constitución española, ya que el estatuto de Bayona de 1808 no se considera como tal. Esta constitución se aprueba en el marco de la guerra de la independencia (de 1808 a 1814) y fue la respuesta del pueblo español a las invasiones de Napoleón Bonaparte. La soberanía que es el poder pleno y supremo del estado, que hasta este momento había correspondido al rey pasa ahora a la nación. Fernando VII derogó a su vuelta a España en 1814 implantando de nuevo el absolutismo.

<sup>21</sup> Ley de 17 de julio de 1836, Ley de Expropiación Forzosa. Esta es la primera norma que regula en España un sistema expropiatorio, estableciendo bajo la influencia francesa un sistema netamente judicial.

<sup>22</sup> La constitución española de 1837 se promulgo bajo la Regencia de María Cristina de Borbón y fue fruto de los progresistas. Esta constitución fue fruto de la crisis del Estatuto Real.

<sup>23</sup> La constitución de 1845 se promulgo en una de las épocas más difíciles para España, ya que desde la guerra de la independencia la impronta que dejó la Constitución de Cádiz había provocado reacciones de todo tipo. La soberanía de la nación adopta una forma tradicional histórica compartida entre las Cortes y el Rey.

<sup>24</sup> Artículo 14 de la constitución de 1869. Lo más relevante de esta constitución es su amplia declaración de derechos en su Título I.

atribuyéndole la determinación del justiprecio y la declaración de transferencia de la propiedad. La regulación del decreto de 12 de agosto de 1869<sup>25</sup> es plenamente judicialista. Tras la fase de necesidad de ocupación, el gobernador debe trasladar el expediente al Juez de Primera Instancia del partido judicial en el que radicaren las fincas para el se produjera a la tasación, siendo ejecutiva la providencia fijando la indemnización. El juez expidiendo del mandamiento de pago, pone en posesión los bienes al expropiante.

Tras estos cambios, la fase liberal y judicialista duró poco ya que el artículo 10 de la constitución de 1876<sup>26</sup> no condiciona el efecto expropiatorio a la intervención judicial previa. Este artículo establecía: <<no se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes y nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública previa siempre a la correspondiente indemnización>>. La ley de 1 de enero de 1879, administrativizó la expropiación forzosa reduciendo la actuación del juez civil y dejando sin efecto el nombramiento del tercer perito, cuyo dictamen no vinculaba a la Administración. La Administración decidía sobre el justiprecio de forma unilateral. Esta ley de 1879 prevé por primera vez la posibilidad de que se ocupen los bienes expropiados antes de la fijación del justiprecio definitivo y antes de que las partes manifestaren su avenencia sobre el justiprecio. Inicialmente la ocupación inmediata de las fincas solo se permitió si se depositaba un justiprecio provisional calculado por la valoración del perito, que producía un interés del 4% hasta el momento de la indemnización definitiva, esta disposición se regulaba en el artículo 48 del reglamento de 13 de junio de 1879. Si el perito de la persona a la que se iba a expropiar, exageraba el precio, la Administración no podía hacerse cargo y por lo tanto no se podía producir la ocupación anticipada. Para evitar este fraude, la ley sobre expropiación de costas y fronteras de 15 de Abril de 1902<sup>27</sup> permitió el cálculo de depósito con criterios de valoración fiscal, que eran muy inferiores a los valores reales. Esta regla se establece definitivamente en la ley de 30 de

---

<sup>25</sup> Tras el decreto de 12 de agosto de 1869, viene la ley de 1879 que estableció un procedimiento que permitía ocupar la finca antes de fijar el justiprecio. Para ello, se exigía como requisito que la administración expropiante efectúe el depósito del justiprecio provisional, que se calculaba por la peritación realizada por el expropiado, que al ser bastante elevada provocó que este sistema fuera poco utilizado.

<sup>26</sup> Constitución de 1876 aprobada el 30 de junio.

<sup>27</sup> La inaplicación del sistema de 1879 dio lugar a que se introdujeran modificaciones y correcciones normativas posibilitando su uso, este es el caso de la ley sobre Expropiación de Costas y fronteras de 15 de abril de 1902.

julio de 1904<sup>28</sup>, con esta ley se permitía la efectiva constitución de depósitos y la posibilidad de efectuar pagos provisionales al expropiado.

En el siglo XX se concibe la propiedad como soporte de deberes sociales y a la expropiación forzosa como potestad pública instrumental al servicio de diferentes políticas solo para las obras públicas y no como medio defensivo de los propietarios. La constitución de 1931<sup>29</sup>, inspirada en la constitución de Weimar, establecía en su artículo 135: <<la propiedad obliga, su utilización debe ser simultáneamente al servicio del bien común>>. Esta constitución admite la expropiación sin indemnización en su artículo 44, ya que se establece que <<toda la riqueza del país, sea quien fuera su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por casusa de utilidad social mediante la adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las cortes. Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada (...), en ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes>>.

La ley de 7 de octubre de 1939 establece un sistema motivado por la necesidad derivada de la reconstrucción bélica de la Guerra civil española. En su exposición de motivos, se establece un procedimiento que permitía la ocupación de la finca de modo inmediato, antes de que se realizara el pago de la indemnización al propietario. Se exigía como requisito previo la declaración del consejo de Ministros aprobando la urgencia en la ejecución de las obras.<sup>30</sup>

La ley de expropiación forzosa de 1954<sup>31</sup> establece los supuestos de procedimiento de expropiación forzosa ordinario y el procedimiento de expropiación forzosa de urgencia al mismo modo que sustituye al juez civil por el Jurado de Expropiación. Finalmente la Constitución española de 1978 se muestra indiferente ante un proceso administrativo o judicial de la expropiación, limitándose a consagrar el principio de la garantía patrimonial como se establece en el artículo 33.3. Lo dispuesto sobre el procedimiento de urgencia que permite la ocupación del inmueble sin haber pagado el justiprecio y el desplazamiento del

---

<sup>28</sup> Esta ley e 309 de julio de 1904 modifica la de 1879 estableciendo, con carácter general, que el importe del depósito previo se calcularía en función de las valoraciones fiscales, bastante inferiores a las valoraciones de mercado.

<sup>29</sup> Constitución de diciembre de 1931 refleja las ideas de la coalición republicano-socialista.

<sup>30</sup> La ley de 7 de Octubre de 1939 lleva a la quiebra el sistema impuesto por la ley de 1879.

<sup>31</sup> Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, actualmente vigente y su reglamento de desarrollo aprobado por decreto de 26 de abril de 1957. Ambos textos incluyen por primera vez el principio de responsabilidad patrimonial de la administración.

juez ordinario, ha desnaturalizado el concepto ordinario de expropiación. En el sistema español, la expropiación, permite a la Administración alcanzar el objetivo de apoderarse de los bienes necesarios y resolver de manera posterior de forma unilateral las reclamaciones y las indemnizaciones que correspondan al sujeto expropiado, bajo el posterior control judicial de la justicia administrativa por parte de los afectados. En caso de que el estado considere que el control judicial es perturbador, puede eliminarlo instrumentalizando la desposesión de los bienes mediante leyes singulares o de caso único<sup>32</sup>. Además del estado, las comunidades autónomas tienen esta posibilidad legislativa.

---

<sup>32</sup> Al igual que ocurrió en el Caso RUMASA.

## 2. CAPÍTULO II. CONSECUENCIAS: DE LA CONSIDERACION COMO EXPROPIACIONES A LA INDEMNIZACIÓN.

### 2. 1. Contexto constitucional. El artículo 33 de la constitución española.

Desde la consagración del estado de derecho, se ha considerado a la expropiación forzosa con un carácter constitucional, estableciéndose por primera vez en el artículo 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, que al considerar la propiedad como un derecho fundamental, permitía la expropiación cuando la necesidad publica lo exija de manera clara y con una previa y justa indemnización.

El artículo 33 de la constitución española, en adelante CE, se establece dentro del Título I, De los derechos y deberes fundamentales, dentro del Capítulo 2º. Derechos y libertades y dentro de este, en la Sección 2ª. De los derechos y deberes de los ciudadanos.

El artículo 33 de la carta magna establece lo siguiente: <<1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes>>.

La regulación de la CE<sup>33</sup> tiene un carácter ambivalente porque supone una habilitación constitucional de la potestad expropiatoria y a la vez, la garantía de que las causas que legitiman su ejercicio, como el derecho a recibir una compensación económica por el perjuicio. El artículo 33. 3 de la CE ha suprimido la característica de la indemnización con carácter previo a la materialización de la propia expropiación, como se establecía en la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1879 y en anteriores constituciones españolas<sup>3435</sup>.

El legislador en la regulación de su ejercicio debe respetar el contenido esencial del derecho, según establece el artículo 53.1 de la CE, que se incluye dentro del Capítulo IV: <<De las garantías de las libertades y derechos fundamentales>>, dentro del Título I <<De los derechos y deberes fundamentales>>, estableciendo que <<los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los

---

<sup>33</sup> Constitución española de 1978. BOE número 311, de 29 de Diciembre de 1978.

<sup>34</sup> Vid. CARRILLO DONAIRE J.A. <<Las servidumbres administrativas (Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)>>. Cit., pp 101-112.

<sup>35</sup> Vid. BOBES SÁNCHEZ MªJ. <<La teoría del dominio público y el derecho de carreteras>>. Cit., pp 281-282.

poderes públicos. Solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).

Este artículo nos indica la vinculación de los derechos y libertades a los poderes públicos, por lo tanto el derecho de propiedad, en este caso vincula a los poderes públicos. Por otra parte este artículo establece la regulación por ley para el ejercicio de los derechos y libertades, es decir se necesita previa ley habilitante para poder restringir los derechos y libertades de los ciudadanos, sin esta previa ley, la Administración no puede actuar. Además se hace referencia al artículo 161. 1, a) que establece la competencia del TC respecto del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes y las disposiciones normativas con fuerza de ley.

De todos modos, según establece el artículo 149.1.18 de la CE la legislación de expropiación forzosa es de competencia exclusiva del estado. La constitución ha rebajado el rango del derecho de propiedad, que pasa a ser un derecho constitucionalmente menor, regulable por ley ordinaria y carente de la protección de amparo constitucional. El artículo 106 de la CE protege el patrimonio de los ciudadanos de todo daño que pueda ocasionarles la actividad de la Administración. La regulación de la responsabilidad patrimonial de los entes públicos está regulada en la ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común<sup>36</sup>.

Las limitaciones legales de la propiedad que se fundamentan en la función social son legítimas y no dan lugar a indemnización porque simplemente suponen una simple delimitación del contenido del derecho, pero si se produce una privación de todo o parte del derecho, es decir se reducen sus facultades para el propietario, de forma que haya un menoscabo de su contenido esencial en persecución de un interés público o de una utilidad social, la injerencia tendrá naturaleza expropiatoria y deberá de realizarse por medio de una indemnización. Dependiendo de la relevancia práctica de la cuestión se puede calificar el supuesto como delimitación o como expropiación.

Debo de hacer referencia a la distinción que se establece entre el termino limitación y el término delimitación. La limitación tiene un carácter dinámico o activo. Por limitación se entiende que es el utilizado para el establecimiento de las condiciones de ejercicio del

---

<sup>36</sup> En concreto el artículo 139.1 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre establece que <<los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos>>.

derecho, es el alcance del condicionamiento del ejercicio del derecho. La delimitación establece el aspecto estático o normativo de una intervención no mutiladora, es decir la fijación legal del contenido positivo del derecho. La delimitación puede afectar tanto a bienes muebles como a bienes inmuebles, mientras que las servidumbres solo pueden afectar a los inmuebles. A efectos de la CE no ha diferencia entre limitación y delimitación, ya que operan a un mismo nivel en la modelación de los derechos para que circulen en el tráfico. Ambos conceptos son oponibles al concepto de privación del derecho de propiedad y a alguna de las facultades que agrega.

El apartado tercero del artículo 33 de la CE establece el límite de la garantía expropiatoria, esta se aplica a las privaciones de derecho y facultades patrimoniales que se producen por causa justificada de utilidad pública o interés social. El contenido esencial actúa como límite a la legitimidad constitucional de las leyes, de manera que el legislador incluya en la regulación del derecho de propiedad privaciones de derechos o facultades que integran que el contenido esencial estará acordando una medida indemnizable de naturaleza expropiatoria. La ley que no contemple una indemnización por dicha intromisión es inconstitucional. El contenido esencial del derecho no puede mermarse por la regulación sin que se prevea una indemnización<sup>37</sup>.

El TC alude a la delimitación general del derecho y a las privaciones o supresiones del derecho. Las esferas de una y otra delimitan positivamente su contenido de conformidad con la función social, en este caso no son indemnizables y de otra parte nos encontramos con las intervenciones que por vulnerar el contenido esencial del derecho, implican un despojo de todo o parte del mismo e invaden la esfera patrimonial del propietario. Por lo tanto, la intervención delimitadora es no indemnizable y la intervención mutiladora, que también puede ser llamada expropiación que puede ser total o parcial, es indemnizable. Esta distinción es relevante a los efectos de saber si estamos ante un supuesto de expropiación legislativa o ante la responsabilidad del estado legislador.

El legislador lo que ha establecido es un límite a partir del cual, se entiende que sí que hay privación de derechos y por lo tanto, en este caso, sí que se tiene derecho a la indemnización. Este límite es el contenido esencial del derecho, que es un límite de tipo cualitativo que el legislador no puede rebasar sin establecer la indemnización al propietario afectado.

---

<sup>37</sup> Vid. CARRILLO DONAIRE J.A. <<Las servidumbres administrativas (Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)>>. Cit., pp 101-112.

La distinción entre las intervenciones delimitadoras y las expropiatorias reside en que las facultades delimitadoras no conllevan situaciones de titularidad de terceros sobre los derechos afectados, existen delimitaciones normativas de la propiedad que también establecen contenidos posibles de la misma sin dejar de ser indemnizables pero en este caso son facultades no esenciales del derecho, por ejemplo la prohibición de hacer publicidad en las zonas de servidumbre y de afectación de las carreteras. Por el contrario la expropiación parte de la idea del beneficio o del enriquecimiento correlativo y paralelo a la privación del derecho del propietario que debe materializarse de forma positiva por la atribución directa e inmediata de utilidades<sup>38</sup> a la Administración o al beneficiario, o bien consecuencias negativas en la eliminación de una situación dañosa<sup>39</sup>, en este no hay un enriquecimiento como tal y por lo tanto no hay deber de indemnizar sino un acto de poder de la Administración.

## **2.2. Clases de servidumbres y régimen jurídico básico.**

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico nos encontramos con multitud de servidumbres administrativas, entre ellas podemos citar: servidumbres aéreas, servidumbres de aguas, que comprenden diversas servidumbres como las servidumbres naturales de aguas, servidumbre de acueducto, servidumbre de estribo de presa y de parada, servidumbre de camino de sirga, servidumbre de saca de aguas o servidumbre marítima o de salvamento, servidumbre de antenas de televisión, servidumbre de autopistas, servidumbre de carreteras, servidumbre de ferrocarriles, servidumbre de gaseoducto y de oleoducto, servidumbres mineras, servidumbre de montes, servidumbres de monumentos histórico-artísticos, servidumbres teleféricas, servidumbres telefónicas, servidumbres urbanas, servidumbre de vías pecuarias y servidumbre de zona militar<sup>4041</sup>.

Respecto a la clasificación de las servidumbres administrativas, cabe clasificarlas de tres formas:

- a) Por su origen: el origen de la servidumbre viene determinado por la ley, el reglamento o las ordenanzas municipales donde se regulen.

---

<sup>38</sup> En este supuesto me refiero al lucro emergente.

<sup>39</sup> En esta supuesto me refiero al daño cesante.

<sup>40</sup> Vid. CARRILLO DONAIRE J.A. <<Las servidumbres administrativas (Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)>>. Cit., pp 133-197.

<sup>41</sup> Vid. ARROLLO GARCIA J. <<Las limitaciones y servidumbres públicas en el derecho administrativo español>>. Cit., pp 34-35.

- b) Por su duración: las servidumbres administrativas pueden ser temporales o perpetuas.
- c) Por sus fines: es decir, por la causa por las que se establecen.

En este trabajo solo nos vamos a centrar en cuatro servidumbre administrativas: la servidumbre de carreteras, las servidumbres eléctricas, la servidumbre de salvamento en las costas y las servidumbres de tendido telefónico público ya que estas servidumbres son las que tienen más relación con la problemática de la indemnización a los particulares, por parte de la Administración, cuando estos primeros sufren limitaciones a su propiedad.

### *2.2.1. Servidumbre de carreteras.*

En este apartado estudiaré el régimen jurídico de las carreteras, atendiendo a la distinción entre los distintos tipos de vías, las competencias de las distintas administraciones públicas y los sistemas de protección de los particulares ante las privaciones singulares de la Administración que se ha previsto en la Ley para preservar la red viaria.

Según la constitución son competencia del estado las obras publicas que sean de interés general o las que no siéndolo trascurren por el territorio de más de una CA, este aspecto se regula en 149.1.24 de la CE, esta competencia queda reforzada por otros artículos como el apartado 13º del artículo 149.1 de la constitución que atribuye competencia exclusiva al estado sobre las bases y coordinación de la panificación general de la actividad económica.

Son competencia de las CA las obras de la comunidad ubicadas en el propio territorio, este aspecto se regula en el articulo 148.1.4 de la CE. Si el itinerario de estas vías no transcurre íntegramente dentro del territorio de la comunidad, pasan a ser competencia del estado ya que así lo establece el artículo 4 de la LC al exponer que la red del estado está integrada por aquellas carreteras que tengan un interés general o cuya función afecte a mas de una CA, este es el caso de la extraterritorialidad.

Los municipios tienen competencia para la conservación de caminos y vías rurales según como dispone el artículo 25 de la LBRL<sup>42</sup> y en lo referente a las competencias en materia urbanística.

Debo señalar que el Plan de Carreteras del Estado es el instrumento técnico y jurídico de la política sectorial de carreteras que debe contener las previsiones, objetivos y las prioridades en relación con las carreteras estatales y sus elementos funcionales. Estos

---

<sup>42</sup> Ley 771985 de 2 de abril, Ley de Bases del Régimen Local.

planes son de carácter vinculante para todos los particulares. Cada Plan de Carreteras del Estado tiene una vigencia definida en el propio proyecto, además debe de incluir una memoria con la documentación necesaria, así como con la documentación grafica del alcance del Plan, su desarrollo financiero y la correspondiente programación de actuaciones para el desarrollo del plan. Este Plan incluye la evaluación de impacto ambiental del desarrollo de nuevas carreteras o nuevo trazado de acuerdo con el TR Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos.

#### 2.2.1.1. Concepto y régimen jurídico.

Según la legislación vigente, se establece la Ley 25/1988, de 29 de julio por la que se aprueba la ley de carreteras de 1988, con su respectivo desarrollo reglamentario por el Real Decreto 1812/1994 de 2 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento General de carreteras y el Real Decreto 1231/2003 de 26 de septiembre por el que se modifica la nomenclatura y el catálogo de las autopistas y autovías de la Red de Carreteras del Estado. Además de esta regulación, a nivel de las comunidades autónomas nos encontramos con la Ley 10/2008, de 9 de diciembre por la que se aprueba la ley de carreteras de castilla y león.

El artículo 2 de la ley de Carreteras establece el concepto y clasificación de las carreteras y vías de servicio. Las carreteras son las vías de dominio y uso público proyectadas y constituidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles. Las carreteras a nivel estatal, se clasifican en autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales. La función que ejercen estas vías de comunicación es establecer un servicio al público. Según el artículo 339 del Código civil se consideran bienes de dominio público, ya que este artículo establece que <<son bienes de dominio público: 1º. Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el estado, las riberas, playas, radas y otros análogos. 2º. Los que pertenecen privativamente al estado, sin ser de uso común y que están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión>>. En este caso cabe excluir todas aquellas autopistas que no se hayan construido con fondos del estado, es decir las autopistas del peaje, que su gestión corresponde a particulares. La explotación de las carreteras se realiza de forma general por el Estado, siendo de utilización gratuita por el usuario. Excepcionalmente, las carreteras pueden ser explotadas por un sistema de gestión indirecta previsto en la ley de contratos de las administraciones públicas. Las carreteras son siempre de dominio público y de uso público, sean o no de peaje. Las carreteras de peaje no elimina

la noción de uso público. En este tipo de carreteras se establece una naturaleza jurídica mixta de obra pública en la que la obra tiene la consideración de dominio público de uso general. Aunque según lo dispuesto en el reglamento General de Carreteras, en las carreteras se establece la circulación de modo gratuito para el usuario, pero el estado puede establecer el peaje, cuyas tarifas las aprobará el gobierno. Esta delimitación que hace el artículo 49 del reglamento General de Carreteras nos hace comprender que no todas las carreteras o autopistas de peaje son propiedad de particulares<sup>43</sup>.

El pago de peaje tiene algunas excepciones en la ley, entre ellas las que regula el artículo 16.3 de la ley de carreteras para los vehículos de las fuerzas armadas, los vehículos de los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado, los de las autoridades judiciales, las ambulancias, los bomberos y los de la propia explotación. Todos estos vehículos no están obligados al pago del peaje.

Uno de los temas más polémico en los últimos años ha sido el relativo a la situación jurídico-financiera de las sociedades concesionarias de autopistas, ya que algunas de las están en concurso de acreedores<sup>44</sup> o en situación de pre-concurso<sup>45</sup>.

Las autopistas son aquellas carreteras que se construyen y señalizan como tales para la exclusiva circulación de automóviles, además estas deben de reunir las características siguientes: no tener las mismas acceso a las propiedades colindantes, no cruzar a nivel ninguna senda, vía, ferrocarril o tranvía ni ser cruzada por senda, vía de comunicación o servidumbre de paso alguna y deben de constar de distintas calzadas para cada sentido de circulación, separadas entre sí, salvo los puntos singulares o con carácter temporal, por una franja de terreno no destinada a la circulación. El fin de esta delimitación conceptual es que se eviten obstáculos que pueden poner en peligro la vida de quienes circulan o incluso, de quienes pudieran circular por la autopista. La prohibición de acceso directo no tiene nada que ver con que las autopistas puedan enlazar carretas con lugares de importancia, si es aconsejable por la concesión convocada, así como la conexión con núcleos de fábricas o agrícolas, esto no priva a las autopistas de su carácter esencial.

---

<sup>43</sup> Vid. ARROLLO GARCIA J. <<Las limitaciones y servidumbres públicas en el derecho administrativo español>>. Cit., pp 129-155.

<sup>44</sup> Como es el caso de las concesionarias de las radiales en Madrid, que son la R3 y R5.

<sup>45</sup> Como es el caso de la AUTOCOSTA que tiene un trazado desde Cartagena a Vera (Almería).

Las autovías son aquellas carreteras que no reúnen todas las características de las autopistas, pero sí que tienen calzadas separadas para cada sentido de circulación y limitación de acceso a las propiedades colindantes.

Las vías rápidas son aquellas carreteras de una sola calzada con limitación total de accesos a las propiedades colindantes.

Las carreteras convencionales se definen negativamente en la ley, no aportando un concepto pleno, ya que la ley se limita a decir que estas carreteras son aquellas que no reúnen las características propias de las autopistas, autovías y vías rápidas.

La red arterial de una población es el conjunto de tramos de carretera que establezcan de forma integrada la continuidad y conexión de los distintos itinerarios de interés general del estado o presten acceso a los núcleos de población.

Los tramos urbanos son aquellos tramos de carreteras estatales que discurren por zonas clasificadas como suelo urbano por los instrumentos de planeamiento urbanístico.

La travesía es la parte de tramo urbano en el que existen edificaciones consolidadas en al menos dos terceras partes de su longitud y un entramado de calles en al menos uno de sus márgenes.

Además de esta clasificación de las carreteras estatales también podemos destacar que existen carreteras gestionadas por las comunidades autónomas y por la diputación, estas carreteras son gestionadas por los órganos territoriales y no por el estado. A tales efectos la Ley 10/2008, Ley de Carreteras de Castilla y León establece en su artículo 6 los tipos de carreteras. La comunidad autónoma establece como clases de carreteras autopistas, autovías, vías para automóviles y carreteras convencionales. Los conceptos de autopistas, autovías y carreteras convencionales coinciden con lo dispuesto en la ley estatal. Pero a diferencia de la ley estatal, en la clasificación que hace la comunidad autónoma de Castilla y León se establecen las vías para automóviles que son aquellas carreteras de una sola calzada con limitación de acceso a las propiedades colindantes. En el ámbito de la CA de CyL el órgano de coordinación será el Consejo de Cooperación Local.

Las servidumbres de carreteras son limitaciones a la propiedad en los fundos colindantes a las carreteras, en autopistas, autovías y vías rápidas, de manera que prohíben al propietario

del terreno el desarrollo de diversas actividades o en algunos casos, el desarrollo de actividades previa licencia administrativa<sup>46</sup>.

Las zonas de protección de las carreteras comprenden predios de particulares que por su colindancia con el dominio público viario, establecen su régimen de propiedad de forma distinta a otros propietarios no colindantes a este. Estas zonas contienen obligaciones o deberes del particular como manifestación de su función social y deberes y derechos que tiene la Administración. Todas estas limitaciones dependen de la noción de policía, como la primera manifestación que se produce, que es la regulación de la anchura de los caminos mediante la imposición a los colindantes por las servidumbres de policía.

Las limitaciones a la propiedad se pueden dividir en los siguientes apartados:

#### *2.2.1.1.1. Zona de dominio público.*

La zona de dominio público es la zona en la que se encuentra dividida la vía, se define por la mayor incidencia de la afectación al dominio público, cuya consecuencia es la transformación de los terrenos ocupados por la zona de dominio público en demaniales.

El artículo 21 de la Ley 25/1988, considera que <<son de dominio público los terrenos ocupados por las carreteras estatales y sus elementos funcionales y una franja de terrenos de ocho metros de anchura en autopistas, autovías y vías rápidas, y de tres metros en el resto de carreteras, a cada lado de la vía, medidas en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la arista en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la arista exterior de la explanación. >>. A tales efectos la Ley 10/2008, Ley de Carreteras de Castilla y León establece las mismas franjas de terreno.

Como elementos funcionales debemos entender aquellos elementos destinados a la conservación o explotación de la carretera, entre ellos podemos incluir las aéreas de servicio, vías de servicio, centros de conservación y explotación y toda aquella zona destinada a la conservación de la misma o a la explotación del servicio público viario, así podemos comprender como tales las zonas destinadas a descanso, auxilio sanitario de urgencia o estacionamiento.

Los terrenos ocupados por la obra de construcción de la carretera deben ser expropiados antes del inicio del proyecto, con el fin de quedar incorporados a los bienes de dominio

---

<sup>46</sup> BOBES SÁNCHEZ M<sup>a</sup> J. *La teoría del dominio público y el derecho de carreteras*. Madrid, Iustel, 2007., pp 159-231.

público, tanto la zona donde discurra la propia carretera como las zonas donde se encuentren emplazados los elementos funcionales. Esta expropiación debe de realizarse por el procedimiento de urgencia desde la Ley de Acompañamiento a la de presupuestos de 2002.

En el artículo 21 se define lo que es la arista exterior estableciendo que es la intersección del talud del desmonte, del terraplén o, en su caso de los muros de sostenimiento colindantes con el terreno natural. Posteriormente el artículo 21 se refiere a los puentes, viaductos, túneles, estructuras u obras similares, en este caso la arista exterior se fija como la línea de proyección ortogonal del borde de las obras sobre el terreno. En este caso se incluye en el dominio público los soportes de la estructura<sup>47</sup>.

De esta delimitación de zona de dominio público hay dos consecuencias: la primera, es que partiendo de esta zona se determina la medición de las restantes zonas que se incluyen en la zona de protección de las carreteras estableciendo diferente régimen para las propiedades particulares ya estén situadas en la zona de servidumbre o en la zona de afectación; en segundo lugar, si les afecta la prohibición de edificar que establece la línea límite de edificación.

En terrenos de dominio público no puede realizarse obra o instalación alguna sin previa autorización del Ministerio de Fomento, cuando la prestación de un servicio de interés general lo exija. Este aspecto se regula en el artículo 21. 3 de la ley de carreteras, además este apartado se remite al artículo 38 de la misma ley, que establece que toda actuación en una red arterial, que es el conjunto de tramos de carreteras actuales o futuras que establecen de forma integrada la continuidad y conexión con los distintos itinerarios de interés general del estado y presenten el correspondiente acceso a los núcleos de población a los que estén afectados, se establecerá previo acuerdo de las distintas administraciones públicas interesadas. A falta de acuerdo, el consejo de ministros, a propuesta del Ministerio de Fomento puede aprobar la ejecución de las actuaciones necesarias en los tramos de una red arterial que formen o puedan formar parte de la red estatal de carreteras.

En el reglamento general de carretas, aprobado por Real Decreto 1812/1994, se regula la zona de dominio público en los artículos 74 a 76, estableciéndose la delimitación, la expropiación y las obras e instalaciones.

---

<sup>47</sup> Vid. BOBES SÁNCHEZ M<sup>ª</sup>J. <<La teoría del dominio público y el derecho de carreteras>>. Cit., pp 159-231.

En la disposición adicional primera del reglamento general de carreteras, se establece la ampliación de la zona de afectación. Esta disposición establece en el apartado primero que <<La ampliación de la zona de dominio público en las carreteras estatales existentes a la entrada en vigor de la Ley de Carreteras como consecuencia de la aplicación de sus disposiciones, no afectará al derecho de propiedad de los bienes comprendidos en dicha zona, pero implicará la declaración de su utilidad pública a efectos expropiatorios, debiendo hacerse su reconocimiento en cada caso concreto en aquellos supuestos en que por la Dirección General de Carreteras se justifique la necesidad o conveniencia de su expropiación u ocupación temporal, previa instrucción del expediente reglamentario>>. Además en el apartado segundo de esta disposición se establece que <<Los terrenos de propiedad particular sitos en la zona de dominio público de las carreteras estatales existentes a la entrada en vigor de la Ley de Carreteras, solamente se podrán destinar a cultivos, plantaciones o jardines que no impidan la visibilidad a los usuarios que circulen por aquéllas>>. Esto supone que los usos que no cumplan las características de cultivos, plantaciones o jardines que no impidan la visibilidad a los usuarios de las propias carreteras, deben de ser autorizados por la propia Administración, en este caso se produce una limitación del derecho de propiedad en el fondo del particular, ya que queda limitado el uso de ese determinado terreno en la zona de dominio público, recordemos que es de ocho metros en autopistas, autovías y vías rápidas y de tres metros en el resto de las carreteras, a lo establecido en esta disposición.

Las notas de instrumentalidad y temporalidad son esenciales para determinar los posibles usos de la zona de servidumbre. Las instalaciones que se lleven a cabo deben de estar justificada en la construcción, reparación o conservación de la carretera, pero del mismo modo deben de ser de manera temporal, ya que las instalaciones permanentes se corresponden con el elemento funcional y se deben de incluir en la zona de dominio público y en los terrenos expropiados.

El RGC ha concretado las posibilidades de uso a establecer en la zona de dominio público, entre ellos se añade la posibilidad de abrir accesos a una estación de servicio y la utilización del subsuelo para la prestación de servicios de interés general, todo ello fuera de la explanación de la carretera, salvo que se trate de cruces, túneles y viaductos. Se establece la prohibición de plantar arbolado, y en la actualidad solo se permite su tala, que aunque en general esté prohibida, en la zona de dominio público se justifica su ejecución por el

posible perjuicio que pueda causar a la carretera o a sus elementos funcionales. El uso especial del dominio público o la ocupación comportan la obligación para el beneficiario de la autorización del uso por el pago de un canon.

Cabe destacar que el Reglamento general de Carreteras establece reglas especiales para túneles, puentes y viaductos, respecto a los túneles cabe decir que la zona de dominio público puede extenderse a la superficie de los terrenos necesarios para asegurar la conservación y el mantenimiento de la obra. Respecto a los viaductos y a los puentes, no cabe plantear este problema, ya que no se admite que sean de propiedad privada. En muchas ocasiones no es necesaria la expropiación de túneles y viaductos ya que no inciden de forma directa en la seguridad en la circulación, además de esta forma la Administración reduce su carga financiera.

#### *2.2.1.1.2. Zona de servidumbre.*

La Ley 25/1988, lo define en su artículo 22 como <<La zona de servidumbre de las carreteras estatales consistirá en dos franjas de terreno a ambos lados de las mismas, delimitadas interiormente por la zona de dominio público definida en el artículo 21 y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación a una distancia de veinticinco metros en autopistas, autovías y vías rápidas y de ocho metros en el resto de las carreteras, medidas desde las citadas aristas>>. A tales efectos la Ley 10/2008, Ley de Carreteras de Castilla y León establece las mismas franjas de terreno.

El apartado 2 de este artículo 22 de la Ley 25/1988, señala que en esta zona no se pueden realizar obras no se permitirán mas usos que los compatibles con la seguridad vial, previa autorización del Ministerio de Fomento sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 38 de la ley. En este caso estamos ante un concepto jurídico indeterminado como es el caso de 'los usos compatibles con la seguridad vial', ya que no se define en la ley cual son esos usos compatibles, pero sí que se determina un listado en el artículo 78 del reglamento General de Carreteras, en este artículo se establece que el Ministerio de Fomento, podrá utilizar o autorizar el uso de estas zonas para el desarrollo de un mejor servicio de las carreteras. Sobre ello, se ha establecido en el apartado tercero de este artículo la utilización para los siguientes fines:

- a) Encauzamiento y canalización de aguas que discurran por la carretera.

- b) Depósito temporal de objetos que se encuentren sobre la plataforma de la carretera y constituyan peligro u obstáculo para la circulación.
- c) Estacionamiento temporal de vehículos o remolques que no puedan circular por cualquier causa.
- d) Condiciones vinculadas a servicios de interés general, si no existe posibilidad de llevarlas más lejos de la carretera.
- e) Almacenamiento temporal de materiales, maquinaria y herramientas destinadas a las obras de construcción, reparación o conservación de la carretera.
- f) Otros análogos que contribuyan al mejor servicio de la carretera, tales como caminos agrícolas o de servicio, y zonas de aparcamiento.

La zona de servidumbre se regula en el artículo 77 a 81 del Reglamento General de Carreteras aprobado por Real Decreto 1812/1994. El artículo 79 del reglamento General de Carreteras establece que para que se puedan llevar a cabo los usos de los apartados a), b) y c) no se requiere previa autorización de la Dirección General de Carreteras al propietario de los terrenos afectados. Para los casos d), e) y f), se notificará por parte de la Dirección General de Carreteras al propietario afectado, o al arrendatario o al poseedor con título válido en derecho. En tal documento se debe de indicar el tiempo y la dimensión de terreno ocupada, la finalidad y la designación del beneficiario. El propietario, arrendatario o poseedor con título válido en derecho tiene un plazo de 15 días para que manifieste lo que estime conveniente.

El Ministerio de Fomento puede utilizar o autorizar el uso de las zonas de servidumbres por razones de interés general o cuando lo requiera el mejor servicio de la carretera como establece el artículo 22.3 de la Ley 25/1988. Por lo tanto la concesión de estas licencias es competencia exclusiva del Ministerio de Fomento.

Estas ocupaciones temporales son una limitación de la propiedad, aunque actualmente es difícil diferenciarlas de la expropiación forzosa por dos motivos: el primero es la consecuencias de la pérdida de fisionomía específica de la institución expropiatoria y por otro lado por la falta de un concepto claro de limitación de la propiedad, que hubiera evitado su confusión con el concepto de expropiación forzosa<sup>48</sup>.

El artículo 80 del reglamento General de Carreteras establece que el uso y explotación de esta zona de servidumbre están limitados por la compatibilidad con las ocupaciones

---

<sup>48</sup> Vid. BOBES SÁNCHEZ M<sup>ª</sup>J. <<La teoría del dominio público y el derecho de carreteras>>. Cit., pp 312-315..

efectuadas por la dirección general de Carreteras, o por las personas autorizadas, sin que esta situación genere derecho a indemnización. En el reglamento se establece que los propietarios o las personas con derechos reales sobre la zona de servidumbre sí que pueden realizar cultivos, pero no pueden realizar instalaciones, construcciones o plantaciones que impidan la efectividad de la servidumbre, o que afecten a la seguridad vial.

Este artículo 22 de la Ley 25/1988 dispone en su artículo 4 que <<serán indemnizables la ocupación de la zona de servidumbre y los daños y perjuicios que se causen por su utilización>>. No se establece nada más sobre la indemnizabilidad de la zona de servidumbre a los propietarios de los fondos colindantes con las carreteras, ni tampoco se establece el modo de indemnización. En el Reglamento General de Carreteras, el artículo 81 establece la indemnización aclarando que <<1. Serán indemnizables la ocupación de la zona de servidumbre y los daños y perjuicios que se causen por su utilización. 2. A tal efecto será de aplicación lo previsto en la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento. 3. El abono de las indemnizaciones será de cuenta del beneficiario de la ocupación>>. De este precepto debe entenderse que la indemnización por la limitación en el uso de estos fondos en la zona de servidumbre de una carretera debe pagarse por la Administración.

En ningún otro precepto de estas zonas establecidas por la ley se establece la indemnización a los particulares, a salvo de lo dispuesto en artículo 24 de la Ley 25/1988 que establece la prohibición de realizar publicidad, que delimita negativamente la indemnización estableciendo que no hay derecho a ella para la publicidad fuera de los tramos urbanos.

#### *2.2.1.1.3. Zona de afectación.*

La zona de afectación se establece en el artículo 23 de la Ley 25/1988. La ley, define la zona de afectación estableciendo que <<La zona de afectación de una carretera estatal consistirá en dos franjas de terreno a ambos lados de la misma, delimitadas interiormente por la zona de servidumbre y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la expropiación a distancia de cien metros en autopistas, autovías y vías rápidas y de 50 metros en el resto de las carreteras, medidas desde las citadas aristas>>.

De este precepto se deduce que solo es aplicable a las carreteras estatales, no a las autonómicas o de la diputación. A tales efectos la Ley 10/2008, Ley de Carreteras de Castilla y León establece en su artículo 25 las mismas franjas de terreno para el caso de las autopistas, autovías y vías para automóviles, pero a diferencia de la ley estatal, la ley

autonómica establece que en el resto de carreteras será de treinta metros desde las citadas aristas. Estas disposiciones son compatibles ya que ambas carreteras corresponden a diferentes entes territoriales del estado, por lo tanto no cabe que en una misma carretera haya una discordancia entre el límite de cincuenta metros desde las aristas o de treinta metros desde la arista ya que o bien la carretera es estatal o bien la carretera es autonómica, en este caso solo se aplica la disposición que corresponda.

En el apartado 2 del artículo 23 de la ley 25/1988 se establece que en la zona de afectación, para poder realizar cualquier tipo de obras o de instalaciones fijas o provisionales, cambiar su uso o destino o plantar o talar árboles se requiere previa autorización del Ministerio de Fomento, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 38 de la ley que es el que regula la actuación en una red arterial, que establece en primer lugar el acuerdo entre las administraciones públicas interesadas y en segundo lugar a falta de acuerdo, el consejo de ministros a propuesta del Ministerio de Fomento, puede aprobar la ejecución de las actuaciones necesarias en los tramos de una red arterial.

En el apartado tercero del artículo 23 se establece en las instalaciones ya existentes, se puede realizar obras de reparación y mejora, previa autorización correspondiente, siempre que no supongan un aumento de volumen de la construcción y sin que el incremento del valor de aquellas pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios, todo esto sin perjuicio de lo establecido en el artículo 39 de la ley que es el que regula el supuesto del tramo urbano y travesías, que establece el otorgamiento de las autorizaciones para realizar obras a los ayuntamientos. Este artículo 39 hace una alusión expresa en su apartado segundo diciendo que <<En las zonas de servidumbre y afectación de los tramos de carretera indicados en el número anterior, excluidas las travesías, las autorizaciones de los usos y obras las otorgarán los Ayuntamientos>>. Por lo tanto de este artículo cabe deducirse que las facultades de actuación de los propietarios de los terrenos o de aquellas personas que tengan un derecho real sobre aquellos, dependen de lo que decida el Ayuntamiento del municipio al que pertenezcan las fincas.

La zona de afectación se regula en el Reglamento General de Carreteras en los artículos 82 y 83. En estos preceptos se alude a las instalaciones fijas o provisionales, las obras realizadas en la zona de afectación, o plantar o talar árboles que requieren previa licencia del Ministerio de Fomento. También se prevé el supuesto de reparación y mejora sin que supongan un aumento de valor a efectos de una posible expropiación y que no supongan un aumento de volumen de la construcción. La denegación de la autorización debe de

fundarse en las previsiones de los planes o proyectos de aplicación o variación de la carretera en un futuro no superior a diez años. Se impide que sea denegada la solicitud de autorización para la construcción en la zona de servidumbre cuando la construcción que se haya proyectado para construir en esta zona, no infrinja lo legalmente establecido, ni entrañe riesgo, daño o peligro para la seguridad vial. La Administración en su actividad de policía debe ser congruente con los motivos y fines que justifican su intervención, por lo que el otorgamiento de estas licencias no es facultativo o discrecional de la propia Administración, sino que se debe de basar en unas causas tasadas. El derecho de propiedad no puede ser limitado indefinidamente dejando al propietario en una incertidumbre de que se vayan a realizar tales proyectos. Este plazo temporal se ha considerado excesivo por el perjuicio que se puede provocar al propietario. Lo más lógico sería establecer un plazo de cuatro años como contiene la ley federal de carreteras alemana y en las leyes de carreteras de los Länder<sup>49</sup>.

Además en las zonas de afectación queda prohibido establecer publicidad, sin establecer derecho de indemnización. La publicidad no se permite en las carreteras, ya que suponen un grave riesgo para los conductores, pero sí que se permiten dentro de los núcleos urbanos. Toda publicidad que se realice en una finca a efectos de proyección sobre una carretera fuera de núcleo urbano genera una infracción que puede ser calificada de leve, grave o muy grave según lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley de Carreteras. No se entiende por publicidad los carteles informativos autorizados por los organismos administrativos correspondientes, es decir el Ministerio de Fomento, tal y como establece el artículo 24.2 de la Ley de Carreteras. Este aspecto de la publicidad se regula en la Ley de carreteras en el artículo 31.3 califica como infracción grave <<f) colocar carteles informativos en las zonas de dominio público, servidumbre y afectación sin autorización del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo>>. Este artículo en su apartado 4º califica como infracción muy grave<<g) establecer cualquier clase de publicidad visible desde la zona de dominio público de la carretera>>.

Respecto a la prescripción de las infracciones, el artículo 35 de la Ley de Carreteras establece que las infracciones leves prescriben al año y las graves y las muy graves prescriben a los cuatro años. En este caso de la publicidad, estaríamos ante un plazo de prescripción de cuatro años, ya que las infracciones se consideran graves o muy graves.

---

<sup>49</sup> Vid. BOBES SÁNCHEZ M<sup>ª</sup>J. <<La teoría del dominio público y el derecho de carreteras>>. Cit., pp 315-317..

#### *2.2.1.1.4. Línea de edificación.*

La línea de edificación se establece en el artículo 25 de la Ley 25/1988. Esta regulación de la línea de edificación se establece de forma negativa ya que se prohíbe cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, a excepción de las que resultaren imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las construcciones existentes. Esta línea de edificación se establece en cincuenta metros para las autopistas, autovías y vías rápidas y de veinticinco metros en el resto de las carreteras desde la arista exterior más próxima, medidas horizontales a partir de la mencionada arista.

Se produce una ampliación a cien metros de la línea límite de edificación en los supuestos de variantes y carreteras de circunvalación que se construyan con el objeto de suprimir travesías de población. Cabe también la posibilidad de reducción de la línea de edificación en las carreteras estatales que discurran total y parcialmente por zonas urbanas y cuando el planeamiento urbanístico lo permita, según como se establece en el artículo 25.2 de la LCr. Se permite la reducción en determinadas carreteras estatales en zonas o comarcas delimitadas por razones geográficas o socioeconómicas como establece el artículo 25.3 de la LCr.

A tales efectos la Ley 10/2008, Ley de Carreteras de Castilla y León establece en su artículo 26 la prohibición de realizar cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, a excepción de las que resulten imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las construcciones existentes, al igual que declara la ley estatal, pero en el apartado segundo del artículo 26 de la ley de Carreteras de Castilla y León se establece que la línea límite de edificación se sitúa a 50 metros en autopistas, autovías y vías para automóviles y de 18 metros en el resto de carreteras, a diferencia de lo que establece la legislación estatal que son veinticinco metros. En este caso al igual que sucedía con la zona de afectación de las carreteras, ambas disposiciones son compatibles porque o bien una carretera se considera estatal o bien una carretera se considera e la propia comunidad autónoma, por ello se permite esta discordancia entre el límite de metros en el ‘resto de carreteras’ entre ambas disposiciones.

Por arista exterior debemos entender que es el borde exterior de la parte de carretera destinada a la circulación de vehículos en general. Si es imposible guardar este límite en las carreteras provinciales o municipales, se podrá dispensar siempre que exista informe

favorable del Ministerio de Fomento y además se exige que se garantice la ordenación de los márgenes de la carretera.

En diversas sentencias, el tribunal supremo ha establecido que esta disposición, y las anteriores reguladas por leyes ya derogadas, no llevan a la prohibición de construir que pesa sobre las zonas de servidumbre y afectación de las autopistas, mediante la denominada 'línea de edificación', sino que solo la atenúa<sup>50</sup>.

En el Reglamento General de Carreteras se regula en los artículos 84 a 87. En el artículo 85, se regulan casos especiales y se dispone que en los núcleos urbanos o en el caso de que existan razones geográficas o socioeconómicas, el Ministerio de Fomento pueda fijar una línea límite de edificación inferior a la establecida con carácter general. En el caso de las variantes de carreteras o las construcciones que tengan el objeto de eliminar las travesías por núcleo urbano, la línea límite de edificación se constituirá a 100 metros desde la arista exterior de la calzada. En este caso, para el mantenimiento o conservación de las obras ya existentes en esta zona, se debe de comunicar previamente el proyecto a la Dirección General de Carreteras, entendiéndose la conformidad de esta, si en el plazo de un mes no opusiera reparo alguno<sup>51</sup>. La dirección general de carreteras puede autorizar a realizar instalaciones temporales entre el borde exterior de la zona de servidumbre y la línea límite de edificación siempre que no se impida la visibilidad y la seguridad en la circulación vial. Además se establece que los depósitos subterráneos de las gasolineras o estaciones de

---

<sup>50</sup> Vid. BOBES SÁNCHEZ M<sup>ª</sup>J. <<La teoría del dominio público y el derecho de carreteras>>. Cit., pp 159-343.

<sup>51</sup> Este es un caso de silencio de la administración. Dentro del silencio de la Administración nos podemos encontrar con dos vertientes: en primer lugar el silencio positivo de la Administración; en segundo lugar con el silencio negativo de la Administración. El silencio positivo de la administración se produce en los casos en los que la Administración no resuelve en el plazo establecido los procedimientos administrativos, independientemente de la forma de la iniciación. El plazo máximo para resolver es de seis meses, salvo que una norma con rango de ley o una norma de derecho comunitario establezca uno mayor. Si la norma no fija plazo máximo, se entiende que es de tres meses. El procedimiento indicado a instancia del interesado tiene, en general, carácter positivo salvo que se provea en una norma con rango de ley o en una norma de derecho comunitario lo contrario. La Administración tiene la obligación de resolver expresamente todos los asuntos que se le planteen y además debe de notificar en un plazo determinado la resolución. Este aspecto se regula en el artículo 41 de la ley 30/1992. El silencio administrativo es un medio de solución para los casos en los que no hay resolución por parte de la Administración, por este sistema se pueden entender estimadas o desestimadas las peticiones dirigidas a la Administración. Esta misma ley establece una serie de excepciones, estos supuestos son: en primer lugar el silencio es negativo en los procedimientos en los que se ejerce el derecho de petición del artículo 29 de la CE; en segundo lugar en los procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia la concesión de facultades relativas al dominio público o sobre el servicio público, este caso sucede en todos los procedimientos en los que la contestación debería conceder facultades el silencio, es negativo; en último lugar, también es negativo el silencio el procedimiento de impugnación de actos y disposiciones, básicamente los recursos contra un acto administrativo, en este caso se desestima el recurso. La ley establece un supuesto en el que el silencio siempre será positivo, este es el caso del recurso de alzada o recurso jerárquico, que es un mecanismo de impugnación, la ley dice que cuando este recurso se interpone contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud, por el transcurso del plazo, se entenderá estimada en el caso del silencio de la Administración.

servicio deben de quedar situados más allá de la línea límite de edificación. Entre el borde exterior de la zona de servidumbre y la línea límite de edificación no se pueden ejecutar obras por debajo del nivel del terreno, ni instalaciones aéreas o subterráneas que constituyan parte integrante de industrias o establecimientos, a no ser que estas sean de carácter provisional.

El artículo 87.5 del reglamento General de Carreteras establece que << Las limitaciones anteriormente señaladas no confieren a los titulares de derechos reales sobre las fincas incluidas en la línea límite de edificación, ningún derecho a indemnización>>. Esto supone que todas las limitaciones al dominio de los fundos de los particulares no van a ser indemnizables en ningún caso.

#### 2.2.1.2. Problemática de la indemnización.

La relación que existe entre el dominio público y la propiedad privada vecina y su indemnización son cuestiones que no aclaran ni la doctrina ni la jurisprudencia. Estas cuestiones hacen muy frecuentes circunstancias conflictivas entre los particulares y la Administración. Sobre este asunto, tienen un papel primordial el poder judicial y el legislativo.

Para comenzar este apartado, debemos de centrarnos en los colindantes con el dominio público. Las razones de que el tema de la indemnización de los colindantes no esté resuelto tienen diversa naturaleza, entre ellas que la indemnización por colindancia con el dominio público ha sido objeto de tratamientos parciales.

El colindante con el dominio público es sujeto de derechos<sup>52</sup> que derivan de la afectación a las vías de forma más o menos inmediata a continuación de la zona de dominio público, que ve alterada su propiedad o sufre daños en ella como consecuencia de las acciones públicas en la estructura viaria vecina. El colindante se le considera como usuario de la vía y se deprecia su condición de propietario. En determinados casos el particular tiene derecho a ser indemnizado porque se reúnen los elementos esenciales de tal reclamación. No hay que confundir a los colindantes con los usuarios privativos. El colindante no tiene derecho de usos superiores a los de cualquier convecino, solo se diferencia de los demás en un único motivo: la situación de su finca. El colindante debe de tener derecho de salida de su propia finca a un camino, tal y como un propietario de una casa en un municipio tiene

---

<sup>52</sup> Esto comprende tanto a las personas físicas como a las personas jurídicas.

derecho de salida a la calle. La indemnización del colindante se produce por el derecho subjetivo de propiedad, que es lo que diferencia al colindante del resto de usuarios del dominio público viario<sup>53</sup>.

Las zonas colindantes o paralelas de protección, a los bienes con el dominio público han existido desde siempre, ya que son una técnica de protección de los bienes de dominio público. Podemos clasificar estas zonas por la clasificación que establece la LCr, la primera zona es la de dominio público, por donde discurre la circulación. Las otras dos zonas adyacentes son la zona de servidumbre y la zona de afectación, estas están situadas dentro de la propiedad particular. La posibilidad de uso de los particulares aumenta según estemos más alejados de la zona de dominio público.

Cabe destacar que la jurisprudencia alemana, su doctrina y leyes son superiores a las españolas en materia de expropiación forzosa y protección de los colindantes por contemplar supuestos más concretos y delimitados.

A ello debemos incluir tres prohibiciones: la prohibición de edificar a una determinada distancia de la zona de dominio público, la de realizar publicidad fuera de los tramos urbanos desde cualquier lugar visible desde la zona de dominio público y la prohibición de abrir accesos directos a las carreteras de nueva construcción, así como a las variantes y a los tramos de nueva construcción. La prohibición de edificar no se dirige contra la garantía de la seguridad vial, a diferencia de la prohibición de edificar y la prohibición de abrir accesos, sino que trata de impedir el aumento seguro del coste de las expropiaciones, si se permitiera estas construcciones para las posibles futuras expropiaciones.

Sobre esta situación debemos plantearnos, cuál es el título de intervención de la Administración, si el particular propietario debe de tolerar todas estas restricciones y si en su caso, se recibe indemnización. Para abordar estas cuestiones debemos de hacer referencia al artículo 33.1 de la CE en el que se garantiza la propiedad privada, pero cuya expropiación es posible por causa de utilidad pública o interés social, que conlleva la correspondiente indemnización. Ya que este derecho se regula en el Capítulo II del Título I de la CE se debe regular su ejercicio respetando el contenido esencial. La indemnización debe de contemplar su función social. El artículo 33. 2 de la CE establece el término delimitación como si se tratara de una figura jurídica autónoma. Sobre este aspecto, las posibilidades de intervención por parte de la Administración se reducen a: expropiación,

---

<sup>53</sup> Vid. BOBES SÁNCHEZ M<sup>ª</sup>J. <<La teoría del dominio público y el derecho de carreteras>>. Cit., pp 1215-231.

delimitación y responsabilidad patrimonial. La característica principal de la delimitación es la ausencia de indemnización. Las conductas se consideran expropiatorias cuando responden a la idea de función social que es la idea de una propiedad vinculada a la Administración. La exigencia de justicia obliga a otorgarle algún tipo de compensación al propietario que asume esta pérdida, pero respecto a la función social, exime la obligación de indemnizar<sup>54</sup>.

La ley de carreteras calla sobre el extremo referido a su incidencia sobre la propiedad privada colindante, nos hace acudir a la jurisprudencia del TS, negado toda indemnización con los simples argumentos que lo establecido en la regulación literal de la LCr para las zonas de protección. Cabe destacar la STS de 12 de noviembre de 1998<sup>55</sup>. En tiempos muy recientes la jurisprudencia se ha empezado a preocupar de las intervenciones de la Administración o del legislador en la esfera patrimonial del particular afectado.

Por otra parte la doctrina rechaza la indemnización por las restricciones a la propiedad basándose en el criterio de la generalidad de los afectados frente a la singularidad que particulariza a toda operación expropiatoria. Este argumento se basa en el inasumible coste que supondría para la Administración indemnizar por estos motivos a los particulares. Desde este extremo se defiende la no indemnización, aunque esta actividad puede ser efectivamente expropiatoria o pueda causar daños generadores de responsabilidad patrimonial.

Según el artículo 1 de la LEF se intenta dar cobertura al patrimonio del particular mas allá de la transmisión del título, respecto de los bienes inmuebles, ya que este artículo establece que <<cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos cualesquiera que fueren las personas o Entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya que implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio>>.

Este artículo no entraña problemas a la denominada expropiación plena que comprende la totalidad de un predio, pero debemos comprender que se pueden producir expropiaciones parciales, que se producen cuando la zona de dominio público utiliza parte de los terrenos de un predio. En esta forma de expropiación parcial no se priva al particular de toda la

---

<sup>54</sup> Vid. BOBES SÁNCHEZ M<sup>ª</sup>J. <<La teoría del dominio público y el derecho de carreteras>>. Cit., pp 271-308.

<sup>55</sup> STS de 12 de Noviembre de 1998 (r.a 9462).

fincas, sino que se impide, en diverso grado, la total disposición por parte del particular de su predio, por el que se produce una merma de la utilidad que para el propietario.

Sobre la construcción de las carreteras se nos presentan varios problemas tales como la posible calificación de la privación del derecho a edificar como una expropiación, las consecuencias que se producen por la privación de vistas cuando el predio del particular queda a nivel inferior que el nivel de la carretera, la distancia en kilómetros que hay que recorrer desde la propiedad del particular hasta que se encuentra un nuevo acceso a la vía o la contaminación acústica producida por el tráfico de la vía de comunicación. Sobre estas cuestiones no cabe una respuesta unánime, ya que se diferencia que el colindante de la carretera utilice la vía como el resto de usuarios de la misma, para la simple circulación, el propietario pretenda utilizar la vía en beneficio de su propio fondo o que se reclame una indemnización por el cambio producido en la situación de la que venía disfrutando<sup>56</sup>.

La responsabilidad patrimonial administrativa ha sido criticada por la inaplicación de la responsabilidad diseñada por la LEF que ha sido debido en parte a sus excesos, por el intento de atribuir responsabilidad a las leyes y en una errónea aplicación del principio de confianza, que legitima como título de justificación a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador cuando se regulan de forma menos favorable para el particular situaciones jurídicas anteriores.

Sobre la procedencia o no de la indemnización en las situaciones de colindancia con las zonas de dominio público, con carácter general se rechaza la indemnización ante las limitaciones de propiedad que produce el dominio público viario. Esta dificultad financiera insostenible para compensar las privaciones expropiatorias de carácter parcial del derecho de propiedad ha sucumbido a la idea de excluir el deber de indemnizar por la Administración.

El nuevo RLGC establece en su artículo 87.5 que las limitaciones anteriormente señaladas, no confieren a los titulares de derechos reales sobre las fincas que se establecen en la línea límite de edificación ningún derecho de indemnización.

### 2.2.2. *Servidumbres eléctricas.*

En el modelo actual tenemos una extraordinaria multiplicación de la demanda de establecimiento de servidumbres para el paso de líneas de energía eléctrica, ya que cada

---

<sup>56</sup> Vid. BOBES SÁNCHEZ M<sup>ª</sup>J. <<La teoría del dominio público y el derecho de carreteras>>. Cit., pp 233-342.

operador precisa poseer sus propias redes de aprovisionamientos y servicios. Históricamente solo había un concesionario de la línea de energía eléctrica, pero con la liberalización y privatización de los servicios de red<sup>57</sup>, esta unidad se rompe. El establecimiento de nuevas servidumbres de paso para los nuevos operadores es la circunstancia que determina el cambio en este sector. Cuatro son las actividades relacionadas con el sector eléctrico: generación<sup>58</sup>, transporte<sup>59</sup>, distribución<sup>60</sup> y comercialización o suministro<sup>61</sup>. Sobre su calificación como servicio público o privado podemos decir que la generación se corresponde con un servicio privado, la actividad de transporte es un servicio público llamado Red eléctrica española<sup>62</sup>, la actividad de distribución es pública y se da por al REE. Y finalmente la actividad de comercialización o suministro es privada, se lleva a cabo por Iberdrola, Gas Natural Fenosa, Endesa, E On y Enel. Pero se necesita un ente público para que los particulares puedan realizar el cambio de compañía suministradora<sup>63</sup>.

Se establece en la ley una disposición de carácter novedoso en el artículo 48.1 de la Ley del Sector eléctrico ya que este artículo establece los servicios de recarga eléctrica para los vehículos y de baterías de almacenamiento, de forma que se permita la carga de modo eficiente y al mínimo coste tanto para el usuario como para el sistema eléctrico. Esta actividad se puede desarrollar de forma libre por sociedades mercantiles que reciben el

---

<sup>57</sup> Lo que se conoce con el termino red, una red es un soporte material a través del cual se hace legar a sus destinatarios una prestación esencial para la vida comunitaria, independientemente de que esta actividad sea declarada como servicio público o no, lo único determinante es que sea considerada como interés público.

<sup>58</sup> La generación consiste en la producción de energía eléctrica.

<sup>59</sup> El transporte Tiene por objeto la transmisión de energía eléctrica por la red de transporte, utilizada con el fin de suministrarla a los distintos sujetos y para la realización de intercambios internacionales. La red de transporte de energía eléctrica está constituida por la red de transporte primario (instalaciones de tensión mayor o igual a 380 kV/h) y la red de transporte secundario (hasta 220 kV/h).

<sup>60</sup> La distribución tiene por objeto la transmisión de energía eléctrica desde las redes de transporte, o en su caso desde otras redes de distribución o desde la generación conectada a la propia red de distribución, hasta los puntos de consumo u otras redes de distribución en las adecuadas condiciones de calidad con el fin último de suministrarla a los consumidores.

<sup>61</sup> La actividad de comercialización será desarrollada por las empresas comercializadoras de energía eléctrica que, accediendo a las redes de transporte o distribución, tienen como función la venta de energía eléctrica a los consumidores y a otros sujetos según la normativa vigente.

<sup>62</sup> Red Eléctrica Española es el trasportista y único operador del sistema eléctrico español. este organismo garantiza la continuidad y seguridad de suministro eléctrico. Actualmente hay un plan estratégico 2014-2019 que se asienta sobre la gestión de redes. Todo ello centrado en la innovación excelencia y responsabilidad corporativa.

<sup>63</sup> PAREJO ALFONSO L. *Lecciones de derecho administrativo, orden económico y sectores de referencia*. Titant Lo Blanch, 2012., pp 641-671.

nombre de gestores de cargas del sistema. El desarrollo reglamentario de este servicio nos lo encontramos en el RD 647/2011<sup>64</sup>.

Sobre la red podemos señalar dos tipos de redes la red de transporte y la red de distribución. Me voy a centrar en la red de transporte, en la cual cabe señalar que hay dos tipos: la primera, llamada transporte primario, se divide en las redes configuradas por las redes de transporte con tensiones iguales o superiores a 380 kilovoltio y aquellas con interconexión internacional y las que conectan los sistemas insulares y extra peninsulares y el segundo, llamado transporte secundario, configurado por redes de transporte con tensiones iguales o superiores a 220 kilovoltios y aquellas con tensiones normales que cumplan la función de transporte, las redes de 132 kilovoltios y las de 66 kilovoltios.

Estas actividades tienen la consideración de servicios de interés general, esto se traduce en una serie de limitaciones y condiciones especiales para el régimen de derechos y obligaciones de los operadores. Los titulares de las redes de servicios son considerados como los beneficiarios del procedimiento de expropiación forzosa para que se puedan constituir servidumbres de paso sobre los fondos de las propiedades privadas. Estas servidumbres están afectas a la utilidad pública de la instalación o red y a la afectación a un destino público declarado legalmente. Estos dos aspectos son los que constituyen la causa servitutes de este sector<sup>65</sup>.

Se debe determinar si esta servidumbre es de tipo predial o personal, generalmente es aceptado el carácter personal de esta servidumbre, al igual que la servidumbre de tendido telefónico público. El carácter personal de estas servidumbres se determina por la causa servitutes que singulariza esta servidumbre frente al resto de servidumbres personales, ya que el beneficiario directo no es la sociedad sino el gestor del servicio en cuyo beneficio se establecen las servidumbres. Las servidumbres de tendido de redes no se establecen *instutu personae*, sino *intuitu servicii* sin que por ello se perjudique el elemento personal que representa el beneficiario.

No debemos de clasificar como fundo la propia línea eléctrica, ya que no lo es, en este caso existe un bien que limita la disposición de otro bien. Por lo tanto el establecimiento de paso de líneas de energía eléctrica se debe de calificar como una limitación ya que toda

---

<sup>64</sup> Real Decreto 647/2011 de 9 de Mayo por el que se regula la actividad de gestor de cargas del sistema para la realización de servicios de recarga energética.

<sup>65</sup> LOPEZ-IBOR MAYOR V. *Comentarios a la ley de reforma del sector eléctrico (ley 17 de 2007)*, Cizur Menor, Editorial Aranzadi SA, 2007., pp 60 y siguientes.

servidumbre ejerce una influencia muy acusada sobre los bienes en los que se establece, por lo que pueden aparecer limitaciones individuales aparejadas al concepto de servidumbre. La doble finalidad de estas servidumbres sin el paso y la conservación de la red.

Al no ser económicamente rentable la existencia de más de una red de transporte, esta actividad se constituye como un monopolio natural, esto significa que solo puede haber una red de transporte. Sobre un mismo trazado de red cabe la posibilidad de que haya una pluralidad de beneficiarios por dos motivos: en primer lugar la necesidad de que diferentes operadores que ejerzan la misma actividad se vean obligados a compartir los bienes que son objeto de los derechos de ocupación y de paso, y en segundo lugar por la eventual extensión del desarrollo de las actividades o servicios diferentes por tendidos establecidos previamente para otras finalidades que se localicen en otros o lugares ya establecidos. En ambos casos se quiere proteger el medio ambiente y de minimizar el impacto físico que conlleva este tipo de instalaciones. Lo que establece la legislación actual es la cubicación<sup>66</sup> de redes.

Desde la perspectiva de los tendidos de red, cuando el tendido trascurre sobre bienes de dominio público, las servidumbres quedan suplantadas por la figura de la concesión demanial a la que debe de añadirse una autorización de uso especial. Por el contrario si el tendido de red discurre por fincas privadas, se consideran servidumbres de paso. Los derechos reales administrativos siempre están sometidos a plazo o a término, por el contrario las servidumbres son normalmente perpetuas. Otro rasgo diferenciador es que las concesiones y autorizaciones son de carácter revocable, por lo tanto no tiene carácter erga omnes, a diferencia de las servidumbres que si que tienen efecto erga omnes, es decir son oponibles a terceros, incluida entre los terceros la propia Administración<sup>67</sup>.

#### 2.2.2.1. Concepto y régimen jurídico.

La regulación de esta materia la encontramos en diversas disposiciones, la principal ley a la que voy a hacer referencia es la Ley del Sector Eléctrico 2014, ley 24/2013 de 26 de diciembre. También se debe de traer a colación el Real Decreto 1955/2000, de 1 de Diciembre por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización,

---

<sup>66</sup> En la cubicación de redes habrá tantos derechos de servidumbre como beneficiarios del paso, aunque el procedimiento para su imposición pueda ser único en algunos casos. También puede darse el caso en el que varios beneficiarios cotitularicen la servidumbre de paso y las accesorias o secundarias que se establecen para permitir el mantenimiento del tendido compartido, en este caso se da forma mancomunada de titularidad del gravamen.

<sup>67</sup> Vid. CARILLO DONAIRE J.A. <<Las servidumbres administrativas ((Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico))>>Cit., pp 149-178.

suministro y procedimiento de autorización de instalaciones de energía eléctrica. Cabe destacar el Real decreto 2019/1997 de 26 de Diciembre por el que se aprueba el mercado de producción de energía eléctrica y el Real decreto-ley 7/2006 de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el Sector Eléctrico.

Nuestro Cc, que regula las servidumbres en los artículos 530 a 604, no contiene mención de las servidumbres de paso de energía eléctrica. Debo señalar, que esta omisión en la regulación sustantiva es obvia ya que en el momento de establecerse el Cc, no constituía un fenómeno generalizado, sino un nuevo fenómeno en la sociedad española del siglo XIX. Por lo tanto el Cc no comprende una servidumbre de paso de energía eléctrica con razón de la utilidad pública, que nos ocupa<sup>68</sup>.

Sobre este aspecto de las servidumbres de paso de energía eléctrica cabe destacar el artículo 551 del Cc<sup>69</sup>, si no hubiera una legislación específica, regirían sobre las servidumbres de paso de energía eléctrica la regulación sustantiva del Cc, pro esta legislación sí que existe, por lo tanto no nos tenemos que amoldar a lo dispuesto en el Cc.

El artículo 60 de la ley del sector eléctrico 2014 establece el derecho supletorio, en lo relativo a la utilidad pública, la solicitud de la declaración de utilidad pública y los efectos de la declaración de utilidad pública<sup>70</sup> será de aplicación supletoria lo dispuesto en los artículos 57 y siguientes de la LEF y lo dispuesto en el código civil.

La ley del sector eléctrico de 2014<sup>71</sup> tiene por objeto establecer la regulación del sector eléctrico garantizando el suministro eléctrico con los niveles necesarios de calidad y a un mínimo coste para los usuarios. Esta ley pretende asegurar la sostenibilidad económica y financiera del sistema, permitiendo un nivel de competencia efectiva en el sector eléctrico.

---

<sup>68</sup> Vid. ARROYO GARCIA J. <<Las limitaciones y servidumbres públicas en el derecho administrativo español>>. Cit., pp 225-247.

<sup>69</sup> El artículo 551 del código civil establece <<Las servidumbres que impone la Ley en interés de los particulares, o por causa de utilidad privada, se regirán por las disposiciones del presente título, sin perjuicio de lo que dispongan las Leyes, Reglamentos y Ordenanzas Generales o locales sobre la policía urbana o rural. Estas servidumbres podrán ser modificadas por convenio entre los interesados cuando no lo prohíba la Ley, ni resulte perjuicio a tercero>>. Estas son las servidumbres forzosas o de constitución coactiva. Son servidumbres que pueden ser pedidas por los propietarios de los predios si se encuentran en una situación habilitante para ello. Si no se solicita la imposición, el predio queda libre. El principio de imposición de una servidumbre forzosa o coactiva establecida por la ley supone una restricción del principio de libertad del fundo gravado, la limitación a la que se somete el fundo solo si el propietario quiere debe ser interpretado de forma restrictiva en relación a los supuestos de constitución de la servidumbre y en relación al contenido y extensión del gravamen. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO. *Comentarios al Código Civil. Tomo III*. Tirant Lo Blanch Tratados. Valencia, 2013., pp 4373-4376.

<sup>70</sup> Artículos 54, 55 y 56 de la ley del sector eléctrico 2014.

<sup>71</sup> Ley del sector eléctrico 2014, ley 24/2013 de 26 de Diciembre.

El artículo 57 de la ley del sector eléctrico de 2014 establece lo que se entiende por servidumbre de paso. Este artículo dice que <<tendrá consideración de servidumbre legal, gravará los bienes ajenos a la forma y con el alcance que se determinan en la presente ley y se regirá por lo dispuesto en la misma, en sus disposiciones de desarrollo y en la legislación mencionada en el artículo anterior<sup>72</sup>, así como en la legislación especial aplicable>>.

Esta servidumbre se puede establecer como una limitación o gravamen que recaerá sobre el predio ajeno para la colocación de líneas aéreas o subterráneas destinadas a la conducción de las mismas. Por lo tanto, de esta definición se deduce que no cabe servidumbre sobre el dominio público, como se ha detallado anteriormente<sup>73</sup>.

Respecto del alcance de esta servidumbre, en el apartado segundo del artículo 57 se establece que la servidumbre de paso aéreo comprende: el derecho de paso o vuelo por los bienes necesarios, el derecho a establecer postes, torres o apoyos para la sustentación de cables conductores de energía, todo ello incrementado en las distancias de seguridad que reglamentariamente se establezcan. En el apartado tercero del mismo artículo se establece el paso subterráneo de las líneas que comprende la ocupación del subsuelo y que debe de ser conforme las características que señale la legislación urbanística, incrementado en las distancias de seguridad que reglamentariamente se establezcan.

En el apartado tercero del artículo 57 se establece que ambas formas, la servidumbre de paso aéreo y la servidumbre de paso subterráneo, comprenden el derecho de paso y ocupación temporal en el caso de atender a la construcción, vigilancia, conservación, reparación y la tala de arbolado, si este fuera necesario. Este servicio se debe de realizar por la entidad gestora de la propia línea eléctrica, sin coste para el propietario del fundo.

La servidumbre debe de estar constituida por todos los elementos necesarios para que esta, tenga la plena utilidad pretendida, ya que no tendría sentido establecer una servidumbre de paso de energía eléctrica si no hay corriente que pase por el cableado dispuesto sobre el fundo.

El artículo 58 de la ley del sector eléctrico 2014, regula las limitaciones por líneas de alta tensión, estas son las limitaciones a la constitución de la servidumbre de paso. En este

---

<sup>72</sup> El artículo 56 de la ley del sector eléctrico 2014 establece los efectos de la declaración de utilidad pública y alude al artículo 52 de la LEF. El artículo 52 de la LEF establece la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación forzosa y sus consecuencias.

<sup>73</sup> Vid. CARILLO DONAIRE J.A. <<Las servidumbres administrativas (Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)>>Cit., pp 149-178.

artículo se establece que las servidumbres de paso de líneas de alta tensión no se pueden imponer sobre los edificios, sus patios, corrales, centros escolares o deportivos, jardines y huertos ya sean abiertos o cerrados de tipo ajeno a viviendas que ya existan al tiempo de decretarse la servidumbre. Este artículo establece esta limitación solo para los huertos y jardines de extensión inferior a media hectárea. Tampoco se permite la instalación de líneas de alta tensión sobre las propiedades particulares si la línea puede instalarse, sin variación de trazado superior a la que se determine reglamentariamente sobre terrenos de dominio, uso o servicio público o patrimoniales del Estado, CA, provincias o municipios, o siguiendo linderos de fincas de propiedad privada.

Sobre la utilidad pública la ley 24/2013 establece en su artículo 54 que <<se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas 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>>. La declaración de utilidad pública se extiende a los efectos de la expropiación forzosa de instalaciones eléctricas y de sus emplazamientos, cuando su sustitución sea oportuna por las nuevas instalaciones o modificaciones sustanciales en ellas.

Por tanto, las referencias técnicas de la instalación quedan fuera de la libre voluntad de los interesados. En esta relación debemos afirmar que hay tres partes que se ven afectadas por la declaración de utilidad pública para la posterior expropiación: en primer lugar nos encontramos con la figura del propietario afectado, a este se le va a imponer el gramen de soportar que la corriente eléctrica pase por su finca, en segundo lugar el peticionario de la instalación que es la empresa que va a ofrecer el servicio y que se ve en la necesidad de pedir que el paso de la línea eléctrica se establezca por una determinada zona y en tercer lugar está la Administración, ya que para que haya un contrato administrativo es necesario que la Administración intervenga en el mismo<sup>74</sup>.

El primer paso expropiatorio, es por tanto la declaración de utilidad pública. Esta declaración de utilidad pública se debe de solicitar conforme a las reglas establecidas en el artículo 55 de la ley 24/2013, que establece que será necesario que la empresa interesada lo solicite, incluyendo el proyecto de ejecución de la instalación y una relación detallada de los bienes o derechos que el solicitante considera pertinentes para la necesaria expropiación. Los sujetos capaces de expropiar, según la LEF son solo tres: el estado, la provincia y el

---

<sup>74</sup> Vid. CARILLO DONAIRE J.A. <<Las servidumbres administrativas ((Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico))>>Cit., pp 149-178.

municipio<sup>75</sup>, por lo tanto la empresa de energía eléctrica solo puede considerarse como beneficiaria automática de la expropiación. Hay que destacar que en el contrato que se celebra no existe plena libertad, ni tampoco igualdad entre las partes, pues en una expropiación en la que un conviene unas prestaciones, no lo hace libremente sino a casusa de una imposición, por muy en plano de igualdad en la que se encuentren las partes.

El convenio entre los representantes de las empresas beneficiarias y el expropiado, sin intervención de la Administración Pública constituye un contrato administrativo por su finalidad y por el carácter público inherente al beneficiario, que es el sujeto activo de la expropiación colocado en una situación accesoria respecto de la Administración Pública, cuya posición de supremacía se comparte en este concreto momento. La validez de la expropiación depende de un órgano administrativo.

La petición se debe de someter a un trámite de información pública y se recabará un informe de los organismos afectados. Cuando se concluya la tramitación, el reconocimiento de la utilidad pública debe ser acordado por el MIET si la instalación corresponde al estado. Si la instalación corresponde a las CA o las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, se determinará por el organismo competente.

Los efectos de la declaración de utilidad pública se recogen en el artículo 56 de la ley 24/2013 y comprende la necesidad de ocupación de los bienes o la adquisición de los derechos afectados y comprende la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la LEF<sup>76</sup>. Igualmente se establece este procedimiento para los terrenos de dominio, uso o servicio público o patrimoniales del estado o de las CA, o de uso público, propios o comunales de la provincia o municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública, solo que en este caso debemos de tener en cuenta que las notas esenciales del dominio público con la inembargabilidad, inalienabilidad<sup>77</sup> e imprescriptibilidad que se justifican en la preservación de la afectación o destino publico de los bienes que integran el demanio.

Para concluir este apartado debo de hacer referencia a las instalaciones en el interior de las poblaciones, estas serán competencia de los ayuntamientos. En este caso se dará

---

<sup>75</sup> Artículo 2 apartado 1 que establece la competencia para acordar la expropiación forzosa y beneficiarios de la ley de expropiación forzosa de 1954.

<sup>76</sup> El artículo 52 de la LEF establece la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación forzosa y sus consecuencias.

<sup>77</sup> El principio de inalienabilidad se entiende como obstáculo insuperable frente a todo acto de disposición, de propiedad y de todas sus facultades y poderes, impidiendo por ello la constitución de derechos reales limitados sobre el dominio público. Es la imposibilidad de someter al dominio público al tráfico jurídico.

cumplimiento a las ordenanzas municipales y planes de ordenación urbana correspondientes. Si sobre el terreno sobre el que se quiere establecer la servidumbre, no hay nada construido, pero se quiere construir edificios, la construcción no es fundamento suficiente como para impedir la imposición de la servidumbre de paso de corriente eléctrica, la intencionalidad o el propósito de construir no es suficiente y no basta, sino que debe de estar construido.

Un aspecto importante es que el estado establece las condiciones técnicas para que se puedan realizar estas instalaciones conforme a derecho, pero la Administración local establece los lugares de emplazamiento y los aspectos relacionados con la seguridad pública, sobre todo si se trata de líneas de alta tensión.

El artículo 287.4 del reglamento de la LOTT<sup>78</sup> establece que las servidumbres de paso de líneas eléctricas de baja tensión y de líneas telefónicas y telegráficas se autorizarán en la zona de servidumbre ajena a las líneas férreas.

#### 2.2.2.2. Problemática de su indemnización.

A diferencia de las limitaciones en el derecho de propiedad en la zona de afectación de las carreteras, las restricciones a particulares impuestas por las instalaciones eléctricas o de gas sí que han establecido respuesta en sus correspondientes leyes.

En el sector eléctrico gozan del beneficio de la expropiación forzosa e imposición de servidumbre las instalaciones relacionadas con las actividades de generación, transporte y distribución de energía eléctrica.

Al igual que la servidumbre de acueducto, a modo de comparativas ambas servidumbres son de tipo legal, no impiden al propietario la realización de actos en su propiedad, han de ser lo menos onerosas posibles, tienen como inherente el derecho de paso y lo más importante, es que debe de mediar indemnización.

La indemnización se establece en el artículo 69 apartado segundo de la ley 24/2013, este artículo establece que <<Se exigirá la indemnización por daños y perjuicios cuando no fuera posible la restitución o reposición y en todo caso si se hubieran producido daños y perjuicios a los intereses públicos>>. En este caso el sujeto que puede reclamar por los daños y perjuicios una indemnización no es el particular privado de parte de su fundo para la instalación de los postes, sino la Administración, ya que los perjuicios se producen sobre

---

<sup>78</sup> Ley 16/1987 de 30 de Julio por la que se aprueba la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

los intereses públicos. Si los daños fueran de difícil evaluación o de evaluación imposible, para que se fije la indemnización se debe de tener en cuenta la reposición y el valor de los bienes dañados. Si se aplica este criterio, la ley nos determina que se debe de establecer el que proporcione el mayor valor. Por lo tanto este supuesto establece una evaluación a posteriori de los daños de difícil o imposible realización, ya que se exige haber restituido el bien. Esto supone para la Administración la anticipación de un gasto, que será a posteriori reembolsado por el ejecutor del daño y el perjuicio.<sup>79</sup>

En este artículo al aludirse al daño y perjuicio, se debe de indemnizar por el daño material sufrido, pero en el caso del perjuicio se debe de indemnizar por la ganancia dejada de obtener por la falta o la imposibilidad de utilización del bien.

Por otra parte, el artículo 70 establece la naturaleza de las sanciones e indemnizaciones. Este artículo dispone que el importe de las sanciones e indemnizaciones, así como el contenido económico de los actos de ejecución forzosa, tendrán la naturaleza de crédito de Derecho público y puede ser exigido por el proceso administrativo de apremio regulado en el RGR<sup>80</sup>.

Las indemnizaciones a particulares se determinan respecto de la LEF, para tenerse en cuenta la fijación de la indemnización se debe de atender al valor de la superficie de terreno ocupado por los postes, apoyos o torres de sustentación o por la anchura de la zanja si son instalaciones subterráneas. También se debe de tener en cuenta el importe de la reducción del valor que en el predio del particular, ocasione la servidumbre, así como el que origine las limitaciones en el uso y aprovechamiento y se deben de tener en cuenta las ocupaciones temporales de terrenos.

El tribunal supremo en la sentencia de 28 de Marzo de 1953 expone la necesidad de que en las indemnizaciones económicas debe de tenerse muy en cuenta y analizarse las situaciones <<que revalorizan o deprecian el objeto de la forzosa enajenación con independencia de su inclusión en preceptos de carácter fiscal o de otra clase>>.

En este tipo de servidumbres es normal con demandas interpuestas con el objeto de recobrar la posesión, esto se produce por el interdicto de recobrar la posesión ya que en el caso de que no medie acuerdo y sin pago de la indemnización hay que acudir al expediente de expropiación forzosa. La empresa beneficiaria de la servidumbre va a ser el sujeto

---

<sup>79</sup> Vid. CARILLO DONAIRE J.A. <<Las servidumbres administrativas (Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)>>Cit., pp 149-178.

<sup>80</sup> Reglamento General de recaudación aprobado por real decreto de 29 de julio de 2005.

activo, siendo persona física o persona jurídica, quien ostente la titularidad de la empresa beneficiaria, solo esta persona goza de de aptitud legal para ser sujeto de derechos.

La valoración de lo que se debe de indemnizar por la servidumbre será muy difícil de determinar, ya que sobre esta cuestión podemos aludir a dos teorías: por un lado se sostiene que la finca gravada por la servidumbre solo debe ser valorada en lo que valiese tal servidumbre, por otro lado se entiende que se debe de indemnizar el valor que representase la diferencia entre la finca a expropiar libre y gravada con servidumbre y los daños y perjuicios que se originen al particular afectado. En el derecho español se acepta solo la segunda modalidad, ya que en España se sigue el criterio de la indemnización múltiple.

El titular de un derecho de servidumbre debe ser indemnizado en la cuantía que representa para el fundo dominante la servidumbre, este valor no puede considerársele como parte integrante del valor del fundo sirviente. El titular del derecho de servidumbre debe de recibir una completa indemnización y resarcimiento de los daños sufridos por el establecimiento de las instalaciones eléctricas en su fundo.

Si la servidumbre resulta antieconómica, el propietario afectado puede pedir la expropiación total del bien afectado. Este derecho se debe de ejercitar cuando al propietario afectado la resulte antieconómica la explotación.<sup>81</sup> Esta petición debe estar debidamente justificada. Se debe de decidir por la Administración en el plazo de 10 días. Dicha resolución será susceptible de formularse recurso de alzada<sup>82</sup>.

La imposición de una servidumbre de paso de energía eléctrica puede depreciar la finca gravada hasta el extremo de resultar inoperante o antieconómica para el titular registral de la misma. La finalidad de la expropiación no es otra que sustituir el patrimonio que se ve privado el particular por otro adecuado a aquél en concepto remuneratorio. El precio verdadero o real solo puede considerarse el que permita al expropiado adquirir con el importe de la indemnización recibida otro bien de naturaleza análoga. Esta declaración esta mi juicio totalmente aceptable, pero prácticamente imposible de llevarse a la práctica, ya que el propietario expropiado no va poder adquirir el mismo bien que se tenía

---

<sup>81</sup> Regulado en el artículo 23 de la LEF de 1954, que tiene por título: <<Solicitud de expropiación total de la finca por resultar antieconómica la conservación parcial>>. También hay que hacer referencia al artículo 46 de la LEF en relación con la solicitud de expropiación total cuando la expropiación de una parte sobrante resulte antieconómica, lo cual es una previsión general de aplicación a estas servidumbres.

<sup>82</sup> El recurso de alzada se interpondrá contra el ministerio correspondiente y se concede un plazo de diez días para contar desde la notificación personal o desde la publicación en los Boletines Oficiales. El recurso debe de quedar resuelto en el plazo de veinte días y provoca la suspensión del acto, hasta que se dicte resolución expresa.

anteriormente y no se va a ver satisfecho de esta manera. Un bien no solo se encuentra afectado a un valor monetario, sino que también comprende otro tipo de valores como las particularidades específicas de ese bien que son de muy difícil o imposible valoración por parte de la Administración.

Finalmente cabe hacer una alusión a la caducidad de las servidumbres, se establece que estas caducan a los nueve años siempre que por ellas no haya pasado corriente. Dicha interrupción debe de ser continua ya que el paso de corriente de forma esporádica da lugar a la interrupción de la caducidad.

### *2.2.3. Servidumbre de salvamento en las costas.*

Las servidumbres marítimas y en concreto, la servidumbre de salvamento en costas son servidumbres establecidas en beneficio de la colectividad. Esta servidumbre se delimita de las demás servidumbres del presente trabajo en que consiste en soportar actividades en el fundo de un propietario. En esta servidumbre no se establecen instalaciones, es decir no condicionan al propietario a soportar servicios en su bien inmueble, como ocurre en las servidumbres eléctricas o las servidumbres de tendido telefónico. También hay que delimitar la servidumbre de salvamento de la servidumbre de carreteras ya que esta se establece en beneficio del dominio público y no de la colectividad. La servidumbre de salvamento consiste en que el propietario deje una zona de libre acceso, establecida en la regulación legal, para las operaciones de salvamento.

#### *2.2.3.1. Concepto y régimen jurídico.*

La ley 22/1988 de 28 de julio, de costas es una de las regulaciones más estables y prolongadas en el tiempo de las normas de la democracia. La LC se inclina por la protección del dominio público marítimo terrestre. Esta ley ha servido de apoyo a otras regulaciones que han proyectado su ámbito de aplicación sobre el litoral y puso límites a la destrucción y a la privatización que amenazaban con extenderse por la geografía española.

El artículo 132.2 de la CE declara que son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley, y en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

La zona marítimo-terrestre es un bien de dominio público y comprende el espacio entre la línea de bajamar y el límite hasta donde llegan las olas en los mayores temporales

conocidos. Esta zona abarca los márgenes de los ríos hasta el lugar donde se hagan sensibles las mareas, incluyendo las zonas húmedas bajas.

Sobre las playas, cabe hacer una distinción entre los tramos de playas urbanas y los tramos de playas naturales. Los tramos de playa urbanas son aquellos que se sitúan al lado de las poblaciones y forman parte del entramado urbano. Los tramos de playa naturales son aquellos sobre los que no hay construcciones o edificaciones cercanas y están distantes de los núcleos urbanos, respecto a estos se impone una protección alta y se restringen las ocupaciones. En el artículo 3.1.b) de la LPUSL se establece que las dunas solo se incluyen dentro del término playas <<hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa>><sup>83</sup>. En este caso cabe destacar que hay ciudades españolas que se están desarrollando sobre dunas, playas artificiales o zonas industriales sobre zonas inundables como es el caso de Tarifa (Cádiz)<sup>84</sup>.

Cabe hacer una referencia a los paseos marítimos, regulado en la DA tercera de la LPUSL que establece el <<deslinde de los paseos marítimos>><sup>85</sup>. Este precepto hace coincidir la línea interior de los paseos marítimos con la línea exterior del dominio público marítimo-terrestre. En la realidad social existen diferentes modalidades de paseos marítimos en España, entre ellos, nos encontramos: los que pueden situarse sobre la playa<sup>86</sup>, los situados sobre las dunas de arena<sup>87</sup> o los situados sobre los cordones litorales que bordean la costa<sup>88</sup>. La morfología de la costa se ve alterada por los paseos marítimos, afectando de forma significativa la dinámica costera. Los paseos marítimos son propios de las ciudades españolas, portuguesas e iberoamericanas, esto se debe a un uso público tradicional de la costa. Estas sirven para dividir la fachada costera urbana de la estructura de la ciudad<sup>89</sup>.

El mar territorial es una zona sometida a la soberanía del estado. La extensión del mar territorial ha tenido una gran importancia a lo largo de la historia, actualmente son doce

---

<sup>83</sup> Artículo 3. 1.b) de la ley 2/2013 de protección y uso sostenible del litoral de 29 de Mayo de 2013.

<sup>84</sup> Vid. ARANA GARCIA E. y NAVARRO ORTEGA A. <<La ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?>>. Cit., pp 27.

<sup>85</sup> La DA 3ª de la LPUSL establece que <<la línea exterior de los paseos marítimos que la Administración General del Estado haya constituido durante el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la LC y la entrada en vigor de la presente LPUSL, se atenderá a todos los efectos como línea interior de la ribera del mar. (...) no se considerarán paseos marítimos aquellas instalaciones que no hayan supuesto una alternación del terreno que les sirve de soporte, tales como las pasarelas o los caminos de madera apoyados sobre el terreno o sobre los pilotes>>.

<sup>86</sup> Este es el caso de las localidades de Calafell, Palamós y Blanes, entre otros.

<sup>87</sup> Este es el caso de las localidades de Gorliz (Vizcaya), Arenales del Sol o Salinas, entre otros.

<sup>88</sup> Este es el caso de las localidades de La Manga, La Malta o Peñíscola, entre otros.

<sup>89</sup> Vid. ARANA GARCIA E. y NAVARRO ORTEGA A. <<La ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?>>. Cit., pp 33.

millas<sup>90</sup> que definen el mar territorial desde la línea de base, no puede exceder de doce millas marinas en ningún caso. La delimitación se establece por la línea equidistante entre los estados, si hubiera menos de doce millas, se divide mitad para cada estado. Salvo acuerdo en contrario no pueden extenderla más allá de la mitad. Los derechos abarcan la explotación de los recursos, las investigaciones y la navegación. Se debe permitir el paso inocente que significa que los buques de cualquier estado pueden entrar en el mar territorial propio de un estado, pero se establecen las condiciones de que el paso debe ser rápido e ininterrumpido.

Sobre la zona económica exclusiva, la podemos definir como <<un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, sujeta al régimen jurídico específico establecido en esta Parte, de acuerdo con el cual los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención>><sup>91</sup>.

Al hablar de la plataforma continental nos referimos al lecho y al subsuelo natural. El margen continental es la gran caída, la porción de terreno sumergido es lo que llamamos plataforma continental. Con independencia de la extensión que realmente ocupe la plataforma continental de un estado, se tiene derecho de soberanía hasta una distancia de doscientas millas marinas<sup>92</sup>. Si no se tiene suficiente margen como para llegar hasta las doscientas millas marinas, se puede explotar hasta las doscientas millas el lecho aunque ya no sea plataforma continental. Los estados llaman a esta zona la plataforma biológica, aunque su concepto jurídico es la plataforma continental. Si el terreno ocupa más de las doscientas millas reales, se establece el tope como máximo trescientas cincuenta millas marinas contadas desde la línea de base<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Una milla equivale a 1850 metros.

<sup>91</sup> Artículo 55 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar aprobada el 30 de abril de 1982 en Nueva York. Entra en vigor el 16 de Noviembre de 1994.

<sup>92</sup> Se debe atender a la realidad de cada estado e intentar beneficiar a los estados que tengan una plataforma continental muy reducida, como España que solo tiene unas 50 millas de plataforma continental.

<sup>93</sup> La línea de base es la línea q partir de la cual se mide el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Se establecen para determinar los espacios marítimos de un estado costero. Las líneas de base pueden ser de tres clases: línea de base normal que es aquella línea de bajamar a lo largo de la costa que está marcada en las cartas reconocidas por el Estado Ribereño, línea de base recta este tipo se utiliza en situaciones especiales cuando la costa es muy irregular, en este caso se unen diversos puntos del continente o de las islas para determinar el punto de referencia, estas no siguen la línea de la costa, y las líneas de base archipelágicas que son las líneas de base rectas que trazan los estados archipelágicos.

La ley de 1988 no definió lo que se establecía como dominio público marítimo-terrestre<sup>94</sup>, lo que causa en el momento de la promulgación de la ley una gran indeterminación e incertidumbre. Hay tres situaciones que han generado una gran litigiosidad en la aplicación de la LC, en primer lugar nos encontramos con el problema de una gran indeterminación técnica y jurídica de los deslindes<sup>95</sup> en el dominio público marítimo-terrestre; en segundo lugar, nos encontramos con el problema de los particulares que han visto transformadas sus propiedades privadas en concesiones administrativas sin mayor compensación que el derecho de uso por un determinado periodo y con graves restricciones de uso en los terrenos que se ocupan; en tercer lugar nos encontramos con los propietarios colindantes al dominio público marítimo-terrestre, a los cuales se les afecta en el derecho de propiedad por la imposición de servidumbres, tales como: servidumbre de tránsito, servidumbre de acceso al mar y servidumbre de protección<sup>96</sup>. En esta situación nos encontramos con una falta de compensación justa por una actuación que se entiende en muchos casos como expropiatoria y abusiva<sup>97</sup>.

En la regulación sobre costas nos encontramos con dos normas esenciales, en primer lugar la ley de costas, Ley 22/1988 de 28 de julio de 1988 y en segundo lugar y más recientemente, se ha promulgado la ley 2/2013 de 29 de Mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988, ley de costas, en adelante LPUSL. La LPUSL establece una nueva configuración del dominio público marítimo terrestre.

---

<sup>94</sup> Esta circunstancia produjo indefinición y arbitrariedad en la interpretación de algunos conceptos recogidos en la ley, que derivaba en contradicciones e incoherencias generadoras de inseguridad jurídica.

<sup>95</sup> El deslinde es una de las prerrogativas de la Administración Pública para la defensa de sus propios bienes. El deslinde consiste en la potestad de fijar ciertamente los límites físicos de las dependencias públicas respecto de las fincas colindantes que pertenezcan a particulares o incluso a otras Administraciones Públicas. El deslinde del dominio público marítimo-terrestre se aprueba por una Orden Ministerial que declara la posesión y la titularidad a título dominical a favor del Estado, prevaleciendo sobre las inscripciones contradictorias del Registro de la Propiedad. Esta Orden Ministerial es título suficiente para inmatricular el dominio público marítimo terrestre, pudiendo modificar las situaciones registrales contradictorias. La inmatriculación registral es la primera forma de ingreso de cada finca en el Registro de la Propiedad, regulado en el artículo 7 de la Ley Hipotecaria, esta primera inscripción será siempre de dominio y debe ser concordante el registro con la realidad judicial. La inmatriculación es la forma de ingreso en el Registro de una finca. El deslinde se puede realizar de oficio por la propia Administración o a instancia de parte ya que según el artículo 12.1 de la ley de costas, el deslinde pueden iniciarlo a instancia de parte los particulares, este artículo establece que <<el deslinde se incoará de oficio o a petición de persona interesada>>. Si el deslinde se produce por parte del interesado, este debe de abonar las tasas que correspondan, según se establece en el artículo 20.2 del RLC. Vid. ARANA GARCIA E. y NAVARRO ORTEGA A. <<La ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?>>. Cit., pp 30-31.

<sup>96</sup> Gran parte de la doctrina considera que el legislador en 1988 tuvo que reconocer la propiedad y transformarla en concesión, esto se considera una pirueta de una expropiación que reconoce la propiedad pero la transforma en concesión, estableciendo la concesión como justiprecio.

<sup>97</sup> ARANA GARCIA E. y NAVARRO ORTEGA A. *La ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?* R.V.A.P., núm. 97, Septiembre- Diciembre 2013., pp 22-24.

Tal y como contempla la ley de costas de 1988, en su Título II se regulan <<Limitaciones de la propiedad sobre terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre>>. En su capítulo primero se establecen los objetivos y disposiciones generales. El artículo 20 de la ley dispone que << La protección del dominio público marítimo-terrestre comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado; la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones, en los términos de la presente ley>>. El artículo 21 de la ley de costas establece en su apartado primero que <<A efectos de lo previsto en el artículo anterior<sup>98</sup>, los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre estarán sujetos a las limitaciones y servidumbres que se determinan en el presente título, prevaleciendo sobre la interposición de cualquier acción. Las servidumbres serán imprescriptibles en todo caso>>.

Sobre la imprescriptibilidad del dominio público cabe destacar el artículo 21.1 de la Ley de Costas que establece <<las servidumbres serán imprescriptibles en todo caso>>. La desafectación de la causa servitutis es un modo extintivo general de las servidumbres que requiere un expediente de desafectación expreso regido por las normas generales que regulan la desafectación de los bienes demaniales.

Por lo tanto en esta disposición se establece que va a haber limitaciones sobre el derecho de propiedad de los particulares que estén en situación de colindancia con el dominio público marítimo-terrestre. En el apartado segundo del artículo 21 de la ley de costas se determina que se exceptúan de la sujeción los terrenos que sean declarados de interés para la seguridad y la defensa nacional. Estos casos se comprenderán en la legislación específica. Además el apartado tercero de este mismo artículo establece que las disposiciones de este título tienen carácter de regulación mínima y complementaria de la dictada por las CA, en el ámbito de sus competencias, como ya es sabido, las CA no tienen competencias de regulación en algunas materias que afectan al ámbito marítimo como la determinación del establecimiento de los puertos que sean considerados de interés general.

En el capítulo segundo se establecen las servidumbres legales, y dentro de estas nos encontramos con la servidumbre de protección. La zona de servidumbre de protección y de tránsito se contempla en los artículos 23 y siguientes de la ley de costas de 1988 y los artículos 43 y siguientes del reglamento de la ley de costas. El artículo 27 regula la

---

<sup>98</sup> Artículo 20 de la ley de costas de 1988.

servidumbre de tránsito y el artículo 28 regula la servidumbre de acceso al mar que es la única que contempla indemnización.<sup>99</sup>

Para comenzar a explicar los diferentes tipos de servidumbre legales debemos dar un concepto de servidumbre legal. La servidumbre legal es un gravamen impuesto por disposición de una ley sobre un predio en utilidad de otro predio de distinto dueño. La servidumbre legal tiene unas causas tasadas, es decir que no se pueden establecer servidumbres de tipo legal que no sean las recogidas o tipificadas en la ley.

Estos son verdaderos límites institucionales de dominio que tienen su razón de ser en el interés común público y son de utilidad social de forma que delimitan el contenido del derecho de propiedad.

Las servidumbres de protección son aquellas servidumbres que recaen desde una zona de cien metros medida tierra adentro, desde el límite interior de la ribera del mar. Para entender este supuesto, debo de explicar que es lo que se entiende por límite interior de la ribera del mar, por esta debemos entender hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos<sup>100</sup> o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar viva equinoccia<sup>101</sup>. Este límite puede ser ampliado por la Administración del estado hasta el límite de doscientos metros en el caso de que se acuerde por parte del Ayuntamiento y de la CA, para asegurar la efectividad de la servidumbre. También puede reducirse este límite por parte de la Administración del estado cuando haya acuerdo entre el Ayuntamiento y la comunidad autónoma hasta los veinte metros, conforme a lo que reglamentariamente disponga. Esta excepcional reducción solo se efectúa en los suelos calificados como urbanos a la entrada en vigor de la LC<sup>102</sup>, en esta zona se prohíben las edificaciones destinadas a residencia o habitación<sup>103</sup>.

La ampliación de los supuestos en los que puede disminuirse la servidumbre de protección ha sido uno de los aspectos más problemáticos de la reforma. Esta reducción de la anchura

---

<sup>99</sup> La servidumbre de acceso al mar será estudiada en el apartado 2.2.3.2. problemática de su indemnización, con más detalle.

<sup>100</sup> Los temporales son ciclos de solicitación del oleaje. El ciclo de solicitación de los estados metodológicos contiene la evolución del oleaje, de los grupos de olas y de la marea meteorológica de forma conjunta. Vid. ARANA GARCIA E. y NAVARRO ORTEGA A. <<La ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?>>. Cit., pp 29. El legislador en la redacción de la ley de 1969 establecía la referencia al mismo término pero con la denominación <<mayores olas en los temporales ordinarios>>, esta denominación fue cambiada en la ley de 1988 por <<Los mayores temporales conocidas>>.

<sup>101</sup> Anexo imagen 1.

<sup>102</sup> Disposición transitoria tercera de la Ley de Costas de 1988.

<sup>103</sup> Vid. ARANA GARCIA E. y NAVARRO ORTEGA A. <<La ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?>>. Cit., pp 47.

de la servidumbre puede entrar en contradicción con algunos instrumentos jurídicos internacionales ratificados por estaño, tales como el Protocolo para la Gestión Integrada de Zonas Costeras del Mediterráneo del Convenio de Barcelona, ratificado por España y que exige una dotación mínima de cien metros para la zona de servidumbre<sup>104</sup>. Sobre la reducción de los márgenes de los ríos, se reduce hasta un mínimo de 20 metros, que será llevada a cabo por el Estado de acuerdo con la CA y el Ayuntamiento<sup>105</sup>. Estos supuestos especiales conllevan establecer el dominio público marítimo-terrestre más allá de los límites conocidos como litoral. Una consecuencia inmediata es el establecimiento de una servidumbre de protección en la ladera contigua a estos ríos, hasta donde llegue la influencia del mar, estableciéndose con una distancia de entre veinte y cien metros<sup>106</sup>. No cabe establecer este régimen para determinados ríos que tengan un escaso caudal de agua, de arroyos de reducida dimensión y de ramblas.

El artículo 23 apartado tercero de la LPUSL<sup>107</sup> establece la reducción de la servidumbre de protección de forma excepcional en los márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas, para evitar que se genere una servidumbre de cien metros en los tramos que se sitúen de forma alejada de la desembocadura. El precepto pasa de ser aplicable a las rías a ser aplicable a todas las masas de agua que desemboquen en el mar. Realmente lo que existe no es una zona de servidumbre de protección de los ríos, sino que la LPUSL debería hablar de <<hasta donde se extienda la zona de servidumbre de protección que afecta a los ríos>><sup>108</sup>.

Otros conflictos que han surgido se basan en la acreditación de la naturaleza de terrenos urbanos a la entrada en vigor de la LC, ya que suponía que se podía establecer la reducción de la servidumbre de protección a veinte metros. De acuerdo con la nueva redacción de la LPUSL, los núcleos urbanos que a la entrada en vigor de la LC no estuvieran clasificados

---

<sup>104</sup> BOE 70 del 23 de Marzo de 2011, artículos 8.2 a).

<sup>105</sup> En este caso podemos destacar los ríos del norte de España, es decir el caso de las rías que son entradas del mar en el territorio del Estado. Cabe destacar que hay situaciones parecidas en la zona de Andalucía atlántica.

<sup>106</sup> Vid. ARANA GARCIA E. y NAVARRO ORTEGA A. <<La ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?>>. Cit., pp 49-52.

<sup>107</sup> El artículo 23.3 de la LPUSL establece que <<En los márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas la extensión de esta zona podrá reducirse por la Administración del Estado, de acuerdo con la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento correspondiente, hasta un mínimo de veinte metros, en atención a las características geomorfológicas, a sus ambientes de vegetación, y a su distancia respecto de la desembocadura, conforme a lo que reglamentariamente se disponga>>.

<sup>108</sup> En palabras de ARANA GARCIA E. y NAVARRO ORTEGA A. en el artículo de la R.V.A.P: <<La ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?>>., pp 51.

como suelo urbano, pero que reunieran los requisitos<sup>109</sup>, pasarán a disponer de una servidumbre de veinte metros. La competencia sobre la zona de servidumbre de protección es competencia de las CA<sup>110</sup>.

El artículo 24 establece la posibilidad de establecer en estas zonas cultivos y plantaciones, sin necesidad de autorización, pero in perjudicar a lo dispuesto en el artículo 27<sup>111</sup> de la ley de costas. El apartado segundo del artículo 24 establece la limitación de que en los primeros veinte metros se pueden realizar depósitos de los objetos arrojados por el mar y operaciones de salvamento marítimo. No se pueden llevar a cabo cerramientos salvo en los casos que se establezca reglamentariamente. Esta zona de 2º metros contados tierra adentro es lo que se ha conocido con el nombre de servidumbre de salvamento. Esta servidumbre comprende diversos usos tales como: disposición de la zona en caso de naufragio o peligro; depósito de cargamentos; operaciones de salvamento; varar buques pesqueros cuando se vean obligados a ellos por el estado del mar. En este caso se prevé una indemnización, pero por los daños causados por estas acciones y esta indemnización se determinará por lo dispuesto en la LEF. La ley de costas de 29 de abril de 1969<sup>112</sup>, disponía que en este caso <<habrá lugar a indemnización, pero solamente hasta donde alcance el valor de los objetos salvados, después de satisfacer los gastos de auxilio prestados o de recompensa o ayudas con arreglo a las leyes>><sup>113</sup>.

El artículo 25 en su apartado primero no establece las prohibiciones que se establecen para esta zona, son tales como las edificaciones destinadas a residencia o habitación; la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas; las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidadas, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales de tipo arenas o gravas<sup>114</sup>; el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión; el vertido de residuos

---

<sup>109</sup> Cabe hacer dos diferenciaciones según la DT 3ª, apartado 3 de la LC: en primer lugar en los municipios con planeamiento, núcleos o áreas que se encuentren en una de estas dos situaciones: 1. Contar con un acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, suministro de energía eléctrica y estar consolidado por la edificación en al menos 1/3 de su superficie. 2. Estar consolidado por la edificación de al menos 2/3 de superficie. En segundo lugar, en los municipios sin planeamiento, los terrenos que se encuentren en una de las dos siguientes situaciones: 1. Contar con un acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, suministro de energía eléctrica y estar consolidado por la edificación en al menos 1/3 de su superficie. 2. Estar consolidados por la edificación en al menos 1/2 de superficie.

<sup>110</sup> Vid. ARANA GARCIA E. y NAVARRO ORTEGA A. <<La ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?>>. Cit., pp 52-53.

<sup>111</sup> El artículo 27 de la ley de costas establece las servidumbres de tránsito y dice que se establecerá una franja de 6 metros tierra adentro para el paso público peatonal y los vehículos de vigilancia y salvamento.

<sup>112</sup> Ley derogada por la ley de costas de 1988.

<sup>113</sup> Regulado en el artículo 4 de la ley de costas de 29 de Abril de 1969.

<sup>114</sup> En este caso se está pensando en las dunas que se forman en las playas de Andalucía.

sólidos y aguas residuales sin depuración; la publicidad por carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales. De forma excepcional y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, el consejo de ministros puede autorizar las actividades e instalaciones de construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.

Solo se permiten en estas zonas las obras e instalaciones que por su especial naturaleza no pueden tener otra ubicación, la ley nos pone ejemplos tales como los establecimientos de cultivo marítimo o las salinas marítimas<sup>115</sup>. También se incluyen las actividades que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas. En caso de ejecución de desmontes<sup>116</sup> o de tala de árboles se debe de cumplir con las condiciones determinadas reglamentariamente para la protección del dominio público.

Pueden ser autorizadas instalaciones industriales y las edificaciones destinadas a residencia o habitación si son de vital importancia y que por razones económicas sea justificada su ubicación en el litoral siempre que estas se realicen en zonas que no sean de playa o que no constituyan zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección. Además estas instalaciones deben de someterse al planeamiento urbanístico que se apruebe por la Administración competente.

El apartado 4 de este artículo 25 establece que se puede autorizar a realizar publicidad en el caso de que esta publicidad acompañe a las actividades que hayan sido permitidas. Esta publicidad no puede ser incompatible con la finalidad de la servidumbre de protección.<sup>117</sup>

El artículo 26 determina que los usos permitidos en la zona de protección están sometidos a autorización de la Administración del estado, pudiéndose establecer las condiciones necesarias para la protección del dominio público. Si la actividad está vinculada al dominio público marítimo-terrestre, será necesario disponer de título administrativo otorgado previamente al desarrollo de la actividad, conforme a lo dispuesto en la ley de costas de 1988.

---

<sup>115</sup> Este es el caso de los criaderos de moluscos o de crustáceos.

<sup>116</sup> Un desmonte consiste en una quita parcial de tierra de una determinada finca para rebajar la rasante del terreno, reduciendo su cota o desnivel en función de un mejor aprovechamiento de la zona forestal o para la formación de un plano de apoyo adecuado para la ejecución de una obra.

<sup>117</sup> Número 4 del artículo 25 introducido por el número once del artículo primero de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Las servidumbres de protección y salvamento son delimitaciones de la propiedad privada colindante con el dominio público marítimo terrestre, por este motivo resulta incorrecto calificar estas restricciones como servidumbres. Por lo tanto debemos de diferenciar entre la calificación de zona de servidumbre, que no es indemnizable y por el contrario los posibles daños ocasionados por la Administración que puedan sufrir los propietarios, que sí que son indemnizables.

El artículo 27 de la ley de costas nos regula la servidumbre de tránsito, estableciendo que <<recaerá sobre una franja de 6 metros, medidos tierra adentro a partir del límite exterior de la ribera del mar>><sup>118</sup> La franja de seis metros se mide desde la línea dominio público marítimo-terrestre. Esta zona debe de dejarse libre de edificación para facilitar el paso del público en general y para el paso de los vehículos de vigilancia y salvamento. Se establece la excepción de los lugares especialmente protegidos. Esta zona también se denomina servidumbre de vigilancia de litoral. Si el lugar es peligroso o de tránsito difícil, la anchura puede ampliarse todo lo que se estime necesario hasta un límite de 20 metros. La ley establece que esta zona puede ser ocupada por obras a realizar en el dominio público marítimo terrestre y también puede ser ocupada para establecer paseos marítimos<sup>119</sup>.

El artículo 28 regula la servidumbre de acceso al mar, este artículo establece que <<La servidumbre de acceso público y gratuito al mar recaerá, (...) sobre los terrenos colindantes o contiguos al dominio público marítimo-terrestre (...)>>. Las normas de ordenación territorial y urbanísticas, salvo en los terrenos de naturaleza protegida, deben de establecer los suficientes accesos públicos al mar y los aparcamientos fuera del dominio público marítimo-terrestre. La ley establece que <<los de tráfico rodado deberán estar separados entre sí, como máximo, quinientos metros, y los peatonales, doscientos metros>>. Además la ley establece la obligación de señalizar los accesos y deben ser abiertos al uso público inmediatamente cuando sean terminados.

En este artículo se dice expresamente que se declaran de utilidad pública a efectos de la expropiación o de la servidumbre de paso por la Administración del estado, los terrenos necesarios para el acceso público al mar y los aparcamientos. Por este motivo debemos acudir a la LEF.

---

<sup>118</sup> Artículo 27 de la ley de costas de 1988.

<sup>119</sup> Vid. ARROYO GARCIA J. <<Las limitaciones y servidumbres públicas en el derecho administrativo español>>. Cit., pp 104-107 .

No se permite la interrupción del acceso al mar por obras o instalaciones sin que se proponga por los interesados una vía de acceso al mar o una solución alternativa en condiciones análogas al acceso al mar que se tenía antes de la realización de la obra o de la instalación, además se añade << (...) a juicio de la Administración del Estado>>. Esto nos dice que si el nuevo acceso al mar no cumple con las condiciones establecidas por el Estado, no se va a permitir la interrupción de las vías de acceso al mar por obras o instalaciones.

Cabe señalar que a excepción de la servidumbre de acceso al mar, las restantes servidumbres, es decir la servidumbre de protección y la servidumbre de tránsito, se constituyen sobre la propia zona marítimo-terrestre y no fuera de ella.

El artículo 29 de la ley de costas de 1988 nos determina otras limitaciones a la propiedad. En este artículo se dispone que <<En los tramos finales de los cauces deberán mantenerse la aportación de áridos a sus desembocaduras>>. Los yacimientos de áridos son los yacimientos minerales. Los áridos son definidos por la UEPG<sup>120</sup> como material granular utilizado en la construcción. Para la extracción de áridos se precisa informe favorable de la Administración del Estado, para determinar su incidencia en el dominio público marítimo-terrestre.

A continuación el artículo 30 de la ley de costas nos delimita la zona de influencia. La ordenación territorial y urbanística de una zona, cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes, será como mínimo de quinientos metros a partir del límite interior de la ribera del mar. Este artículo establece dos criterios: el primero es el del acceso al mar para el tráfico rodado en el que se prevén aparcamientos fuera de la zona de servidumbre de tránsito; las construcciones deben de adaptarse a lo dispuesto en la legislación urbanística. Además este artículo establece que para el otorgamiento de licencias que impliquen la realización de vertidos al dominio público, se precisa previa obtención de la autorización del vertido correspondiente.

La DT 3ª nos habla de las zonas de servidumbre de protección y de influencia de aquellos suelos que una vez entrada en vigor la ley de costas estén calificados como suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable. Se establece las normas de actuación en lo referente al suelo calificado como urbanizable si ha sido incluido en un Plan parcial aprobado definitivamente. En los terrenos calificados como suelo urbano, se respetarán los

---

<sup>120</sup> UEPG, siglas en inglés, es la Asociación europea de Áridos.

usos y las construcciones existentes, así como las autorizaciones concedidas. Referente a esta disposición debo de hacer referencia a la STC 149/1991<sup>121</sup> que declara la constitucionalidad de la DT 3ª de la LC, en lo referente a la aplicación de las servidumbres y limitaciones previstas en la ley, de forma que esta DT no vulnera ninguna garantía expropiatoria referente a lo establecido por el artículo 33.3 de la CE, de forma que si se produce la expropiación se debe de materializar la indemnización, la fijación de las limitaciones a las propiedades colindantes con el dominio público marítimo terrestre, que por razón de la protección de este y del medio ambiente se establecen en el título II de la ley de costas, por lo tanto no pueden ser consideradas expropiaciones en sentido estricto.

Por otras parte en este tipo de servidumbres nos encontramos con aquellas que son de carácter recreativo o deportivo. Este caso especial se regula en el artículo 48.2 del TR de la ley de Aguas de 20 de julio de 2001, que establece la servidumbre de paso al establecer que <<cuando se trate de garantizar el acceso o facilitar el mismo a la zona de dominio público de los cauces, para usos determinados, incluyendo los deportivos y recreativos>>.

El nuevo artículo 13 bis y la DT 4ª de la LC amplían la potestad para la realización de obras que se pueden realizar en los edificios enclavados en estas zonas para evitar el envejecimiento y la pérdida de valor, de modo progresivo, de las instalaciones. En el anterior régimen no se permitía obras de consolidación, aumento del volumen, modernización o incremento del valor para no perjudicar a una futura expropiación. Esto generaba un grave problema de degradación de las instalaciones enclavadas en el territorio costero y una posible ruina de esos bienes. Si que se permitían algunas reparaciones, pequeñas y mínimas, que exigían la higiene, el ornato y la conservación, aunque para llevarlas a cabo se necesitaba autorización de la Administración del Estado. En el caso de servidumbre de protección se permitían estas mínimas modificaciones siempre que no implicaran aumento de volumen. A partir de la modificación introducida por la LPUSL se permiten actuaciones en la servidumbre de protección y en la servidumbre de tránsito si suponen obras de reparación, mejora, modernización o consolidación pero con el límite de

---

<sup>121</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 de 4 de Julio (r.a. 1991/149).

que no conlleven aumento de volumen, altura ni superficie<sup>122</sup>. Actualmente se exige que las mejoras conlleven una mejora en eficiencia energética y ahorro en el consumo de agua<sup>123</sup>.

### 2.2.3.2. Problemática de su indemnización.

La verdadera servidumbre administrativa de carácter predial es la servidumbre de acceso al mar es la que genera derecho de indemnización, la servidumbre de protección y de tránsito no contempla indemnización salvo los daños que se ocasionen por las ocupaciones temporales para el depósito de materiales o de salvamento.

Es en el artículo 28 de la ley de costas de 1988, donde se dice expresamente en su apartado tercero <<Se declaran de utilidad pública a efectos de la expropiación o de la imposición de la servidumbre de paso por la Administración del Estado, los terrenos necesarios para la realización o modificación de otros accesos públicos al mar y aparcamientos, no incluidos en el apartado anterior<sup>124</sup>>>.

De este artículo se deduce que la Administración del estado para garantizar el acceso público al mar, debe de expropiar las zonas que sean necesarias para realizar o modificar el acceso al mar o para la construcción de aparcamientos. En este caso se expropiarán conforme a lo dispuesto en la LEF, estas zonas de particulares, ya que cabe una declaración de interés general o una utilidad pública para que se produzca la privación concreta del fundo de un particular en beneficio de la colectividad. En este caso se seguirán los cauces normales de la expropiación.

En el supuesto de la indemnización también cabe aludir al peculiar supuesto que se produce en las costas que versa sobre la expropiación de enclaves privados. En este caso estamos ante un supuesto de conversión de derechos de la propiedad en derechos concesionales previstos por la ley de costas que les clasifica como expropiación legislativa. Debo aludir en un principio a lo que se entiende por expropiación legislativa. La

---

<sup>122</sup> A partir de la LPUSL la autorización previa a la licencia de obras es sustituida por un Informe favorable de la Administración del Estado. Para ello se establece un silencio positivo en el plazo de dos meses y una declaración responsable ante la administración autonómica.

<sup>123</sup> Vid. ARANA GARCIA E. y NAVARRO ORTEGA A. <<La ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?>>. Cit., pp 48.

<sup>124</sup> El apartado anterior la que alude este artículo establece que <<2. Para asegurar el uso público del dominio público marítimo-terrestre, los planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral establecerán, salvo en espacios calificados como de especial protección, la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos, fuera del dominio público marítimo-terrestre. A estos efectos, en las zonas urbanas y urbanizables, los de tráfico rodado deberán estar separados entre sí, como máximo, 500 metros, y los peatonales, 200 metros. Todos los accesos deberán estar señalizados y abiertos al uso público a su terminación>>. Ley de costas de 1988.

expropiación legislativa es la que es acordada directamente por el legislador, el legislador no se limita a declarar la causa expropiandi, sino que también se establece el objeto de la expropiación y por su propia decisión produce el efecto ablatorio o de privación de derechos patrimoniales privados, sin que se necesite una actividad administrativa posterior.<sup>125</sup>

El problema lo encontramos en el momento en el que se debe de determinar la primera fase de la expropiación, que es la determinación de la necesidad de ocupación. Otro problema es que no resulta sencillo transmitir de forma efectiva la propiedad. La ley de costas establece en su DT 1ª un sistema por el que los titulares de los terrenos comprendidos en el dominio público marítimo-terrestre dejan de serlo y pasan por la conversión de sus derechos a tener derechos de ocupación y aprovechamiento.

La inscripción de la transmisión del dominio se debe de llevar a cabo por la presentación en el Registro de las actas de pago o consignación del justiprecio. De esta forma se dispone en el artículo 51 de la LEF<sup>126</sup>. Este artículo condiciona la ocupación del bien al previo pago del justiprecio, y asegura que el propietario pueda seguir disfrutando del bien cuando se haya incluido en el dominio público. Cualquier ocupación del bien por la Administración con anterioridad a este momento se considera via de hecho.

La disposición transitoria primera de la ley de costas hace referencia al artículo 132.2 de la CE<sup>127</sup> que establece el dominio público estatal en el ámbito marítimo. Este caso precisa de sentencia judicial firme. Además se hace alusión al plazo de 1 año que tiene el particular para solicitar la concesión. Si en el plazo de un año el particular no ejercita las acciones que le corresponden se produce la rectificación registral. Si en el plazo se ha anotado preventivamente la interposición de la demanda, la rectificación registral se realizara una vez concluso el proceso judicial.

---

<sup>125</sup> DESDENTADO DAROCA E. *La expropiación de los enclaves privados en el litoral*. Cizur Menor (Navarra), Thompson Civitas, 2007., pp 62- 185.

<sup>126</sup> El artículo 51 establece que <<Hecho efectivo el justo precio, o consignado en la forma prevista en el artículo anterior, podrá ocuparse la finca por vía administrativa o hacer ejercicio del derecho expropiado, siempre que no se hubiera hecho ya en virtud del procedimiento excepcional regulado en el artículo siguiente>>.

<sup>127</sup> El Artículo 132. 2 de la CE establece que <<2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental>>.

### 2.2.3.3. El excepcional caso del Hotel Algarrobico.

El Hotel Algarrobico, situado en el Parque Natural del Cabo de Gata ha sido uno de los temas más polémicos respecto a los límites en la edificación en las costas españolas. Además de este problema, se le suma que está enclavado en el Parque Natural del Cabo de Gata<sup>128</sup>, sito en la provincia de Almería, comprende los municipios de: Níjar, Almería y Carboneras. Este fue el primer espacio marítimo terrestre protegido de Andalucía.

La Playa del Algarrobico es una playa situada a cuatro kilómetros del norte de Carboneras, situada en el Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar. El hotel se construye sobre esta playa en 2003, conocido como 'hotel El Algarrobico' por la promotora AZATA del Sol, que provocó un gran movimiento social por la ilegalidad derivada del incumplimiento de la Ley de Costas de 1988. El hotel se construye por la Promotora sobre terrenos urbanizables del Parque Natural. El proyecto de construcción del hotel fue aprobado por la Administración Pública y por la Dirección Provincial de Costas, aunque el proyecto presentaba una clara ilegalidad, por la vulneración de la servidumbre de protección del artículo 23.1 de la LC que establece cien metros, en la que está prohibido construir.

En la STS de 21 de Marzo de 2012<sup>129</sup> se establece que el planeamiento municipal no se adaptó a la LC concediendo las licencias de construcción correspondientes. El TS entiende que la seguridad jurídica no se instaura por el mero señalamiento de la zona de servidumbre de protección de cien metros regulado en el artículo 23.1 de la LC, sino por dejar fijar esta anchura en la revisión del planeamiento urbanístico. Si la Administración Urbanística se abstiene de respetar la LC, el Estado al delimitar la anchura de la servidumbre de protección no invade las competencias de la esfera de actuación de la Administración Urbanística<sup>130</sup>.

El 29 de Julio de 2014 el TSJ de Andalucía<sup>131</sup> declaró legal la licencia de obras del hotel, y en agosto de 2014 la Junta de Andalucía comienza los trámites para inscribir los terrenos del Hotel a nombre del dominio público con la intención de demolerlo. En este caso se

---

<sup>128</sup> El Parque Natural tiene una extensión de 49512.0 hectáreas y fue declarado el 27 de Enero de 1988. Debido a las características exclusivas que alberga y a las características especiales que le definen como uno de los ecosistemas más áridos de Europa, este espacio ha sido reconocido internacionalmente como reserva de la Biosfera y Geoparque. Cabo de Gata-Níjar cuenta con los 50 kilómetros de costa acantilada mejor conservada del litoral mediterráneo europeo.

<sup>129</sup> STS de 21 de Marzo de 2012, fundamento de derecho 4º. (r.a. 4458).

<sup>130</sup> URRUTIA LIBARONA Í. 'La jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia Ambiental'. *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea= Ambiente y Derecho* N° 11, 2013, pp 173-185.

<sup>131</sup> STSJ Andalucía de 29 de Julio de 2014., (r.a. 484).

produce un defecto de forma, ya que la asociación y federación de ecologistas no adjuntan el acuerdo del órgano competente, según sus Estatutos para el ejercicio de la acción judicial, pero según el artículo 24.1 de la CE, derecho a la tutela judicial efectiva, se entienden legitimados para accionar judicialmente por la aportación del poder general de 8 de octubre de 2004 de ‘Asociación Salvemos Mojacar y el Levante Almeriense’. Igual es el caso de la ‘Federación Provincial de Ecologistas en Acción-Almería’ que acredita un poder notarial de 10 de febrero de 2000, esto es alegado por parte de la empresa AZATA del Sol S.L y por el Ayuntamiento de Mojacar, estableciendo que ninguna de las asociaciones recurrentes ha acreditado que exista acuerdo por parte de los órganos competentes según los estatutos de cada asociación para ejercitar la impugnación y autorizar a las personas que actúen en nombre y representación de la asociación, de igual manera que no se ha aportado por los recurrentes una copia del acta fundacional y de los estatutos para acreditar su personalidad jurídica. El caso que se nos plantea es la infracción de la normativa sectorial en materia medioambiental y de costas ya que el Hotel se sitúa en un espacio protegido y no urbanizable. La construcción del Hotel se encuentra en la subzona C 1, que es incompatible con el uso urbanístico<sup>132</sup>.

Cabe afirmar que la licencia de obras para la construcción del hotel por parte del Ayuntamiento de Carboneras no fue recurrida en su momento, por ningún interesado o por asociaciones, no se ejerció contra la misma, reclamaciones dentro del plazo otorgado<sup>133</sup> para impugnar ante los Tribunales su validez jurídica.

El juez de primera instancia incurre en un vicio de incongruencia por exceso, ultra petitem partium, ya que afirma que la Administración queda compelida a una expropiación y ulterior demolición de lo construido. Además se produce la calificación de nulidad de pleno derecho de la licencia de obra concedida por el Ayuntamiento de Carboneras. Se excede el juez en esta decisión, ya que la demolición y la expropiación del Hotel no son el objeto del litigio.

La mercantil AZATA del Sol S.L alega indefensión ya que no han sido examinadas por el juez las alegaciones referidas al Plan Parcial, incurriendo en vulneración de la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la CE, ya que se les deniega una respuesta congruente y motivada

---

<sup>132</sup> Estos terrenos, se han visto afectados por la declaración de Zona de Especial Protección para las Aves (“ZEPA”), en octubre de 1.989, y Lugar de Interés Comunitario (“LIC”), en 1.988, siendo incluidos en 2.007 en el Sector concernido en la Red Natura 2000. En 1.997, la zona fue declarada por la UNESCO “Reserva de la Biosfera”, formando parte de la Red Europea de Geoparques desde el año 1.991 y constituyendo “Zona Especial Protección del Mediterráneo (“ZEPIME”) y Humedal “RAMSAR”.

<sup>133</sup> Con carácter general, un plazo de dos meses desde la concesión.

a sus alegaciones. El TS ha señalado el deber de motivar cada sentencia, basándose en el artículo 248.3 de la LOPJ y el artículo 248 de la LEC<sup>134</sup>. En este caso al haber indefensión se debe de declarar la nulidad de la sentencia apelada.

Por otra parte la demanda de la Junta de Andalucía parte de la Servidumbre de protección establecida por la LC de 1988, delimitada por una franja de veinte metros desde la línea exterior de la zona marítimo terrestre y las construcciones autorizadas se sitúan en una franja de terreno de entre veinte y cincuenta metros contados desde la línea exterior de la Zona marítimo-terrestre.

El fallo de la STS de 29 de Julio de 2014 estima los recursos de apelación interpuestos por el Ayuntamiento de Carboneras y la sociedad AZATA del Sol S.L, contra la sentencia 266/2008 de 5 de septiembre de 2008, rectificada por el auto de 15 de Septiembre de 2008, recaiga en los recursos contencioso administrativo seguidos con el número 475/2005 y acumulados ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número dos de Almería.

Además se hacen diversos pronunciamientos en los que se declara inadmisibile el recurso contencioso administrativo de la ‘ASOCIACIÓN SALVEMOS MOJACAR Y EL LEVANTE ALMERIENSE’, se declara inadmisibile el recurso contencioso administrativo interpuesto por la ‘FEDERACIÓN PROVINCIAL DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN ALMERÍA’ y finalmente también se desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Letrado Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en representación de la CA de Andalucía<sup>135</sup>.

A mi modo de ver la construcción de este gigante, supuso un mal para el municipio de Carboneros y para el propio Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar, ya que conllevó la destrucción de los recursos naturales que había en la zona de edificación, además de un gran impacto visual en la zona. El proceso de construcción del hotel supondría en 2003 un traslado de maquinaria para la edificación que implica una destrucción, relativa, de la zona por la que transitan los vehículos pesados y en las zonas en las que se depositan los materiales de construcción, además de la contaminación producida por los propios vehículos y los desechos generados por los materiales de construcción. Esta construcción

---

<sup>134</sup> El deber de motivación constituye una exigencia constitucional expresamente recogida en el artículo 120.3 de la CE, sobre el que se proyecta la tutela judicial efectiva del artículo 24.2 de la CE, del que es una exigencia implícita. La motivación de las sentencias cumple un doble propósito, ya que pone de manifiesto por qué se ha realizado una determinada interpretación y aplicación de la ley de suerte que se permite a los destinatarios conocer y comprender su contenido; y, hace posible comprobar que el razonamiento no es arbitraria, al tiempo que permite ser revisada en vía de recurso.

<sup>135</sup> STSJ Andalucía de 29 de Julio de 2014. (r.a 484).

realizada en 2003 implica una cimentación del terreno y excavaciones que no van a poder ser recuperables por la futura demolición del Hotel. Además en el caso de que se demoliera el Hotel, implicaría la utilización de técnicas agresivas para el medio ambiente, ya que no se puede basar simplemente en la actividad de desmontar una construcción prefabricada, sino que se trata de un edificio de construcción sólida. Para llevar a cabo la demolición del Hotel se deben de emplear maquinaria y medios de transporte que son agresivos con el medio ambiente, esto en cierta medida implica que se destruya al paso de estos, el medio natural protegido por el Parque Natural del cabo de Gata-Níjar.

Por lo tanto, independientemente de lo que se decida por la propia Administración, a mi modo de ver, está mal que el hotel se haya dejado construir, pero también se debe de tener en cuenta que con su destrucción cause un mal mayor al Parque Natural, por lo tanto en mi opinión no se debe de destruir el hotel, sino dejarle abandonado aunque esto suponga un impacto visual en la geografía costera de las playas españolas. Además la permanencia del hotel supondría un referente frente a futuras ilegalidades en este ámbito.

#### *2.2.4. Servidumbres de tendido telefónico público.*

El Reglamento telefónico aprobado el 21 de noviembre de 1929 preveía la competencia de la Compañía telefónica para diseñar el trazado de sus propias líneas. Esta disposición calificaba como servidumbres legales o forzosas la ocupación de las propiedades privadas como del dominio público. A falta de previsión legal, no se podía repercutir por parte de la Administración en la compañía el coste de las variaciones de los trazados. El servicio telefónico es público y de interés nacional.

El usuario del derecho de paso, por un predio afectado por un servicio público tiene un derecho real erga omnes, salvo frente a la Administración que en todo momento puede variar discrecionalmente por la necesidad del servicio y por las consideraciones técnicas, aquel uso especial<sup>136</sup>.

En este aspecto surge el problema de que se pretende imputar a la Administración los gastos de traslado de las líneas de tendido telefónico en el marco de una actividad económicamente muy rentable que era gestionada en régimen de monopolio por una empresa concesionaria que se beneficiaba de los derechos de ocupación de dominio público sin pagar canon por ello.

---

<sup>136</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 23 de julio de 1948.

La imposición de servidumbres de paso sobre el dominio público es improcedente por el principio de inalienabilidad. La condición de inalienabilidad impide la adquisición del derecho a usar y disfrutar de los bienes de dominio público o cualquiera de sus utilidades, a no ser que estas sean concesiones o autorizaciones permitidas para el uso individual y específicamente realizadas<sup>137</sup>. La Administración al introducir la cláusula de precario, goza del poder ilimitado de revocar a su libre voluntad y sin compensación indemnizatoria el uso otorgado. En este sentido la jurisprudencia ha establecido que se debe de indemnizar ya que el carácter oneroso de las concesiones las hace incompatibles con el precario.

Las servidumbres las podemos clasificar en dos tipos, un primer tipo lo constituyen las servidumbres de derecho público que se constituyen sobre el dominio privado y otro segundo grupo lo constituyen las servidumbres de derecho privado que se construyen sobre el dominio público o sobre el dominio privado, caben las dos posibilidades. Las servidumbres que se reconocen en favor de la compañía telefónica sobre el dominio público son de igual naturaleza que las que se crean sobre la propiedad privada. El dominio público solo es susceptible de tráfico jurídico bajo el régimen de la concesión.<sup>138</sup> Mediante la concesión se configura un derecho real administrativo que excluye cualquier otro uso.

Las servidumbres de tendido telefónico pueden ser de dos tipos: al aire libre o subterráneas. La red de telefonía debe ser homogénea y en las barriadas céntricas de las poblaciones importantes se le impone a la compañía telefónica la obligación de canalizaciones subterráneas.

La imposición de servidumbres por la compañía no puede ser arbitraria, sino que tiene la necesidad de estar plenamente justificada. El fundamento de la imposición de servidumbres a los particulares que conlleva una limitación de la propiedad privada, es el interés público en sacrificio del interés privado si se hace necesario. El estado solo subordina el interés privado en aras del bien común, pero no se lleva a cabo esta subordinación si puede ser servido con medios igualmente eficaces sin perjudicar los derechos de los particulares. Estos gravámenes no se pueden imponer si no hay acuerdo con los propietarios, sin la

---

<sup>137</sup> Vid. ARROYO GARCIA J. <<Las limitaciones y servidumbres públicas en el derecho administrativo español>>. Cit., pp 265-276

<sup>138</sup> El dictamen del consejo de estado de 14 de julio de 1948 determino que las servidumbres referidas en el contrato de la Compañía Telefónica Nacional de España son tales cuando recaen sobre bienes de dominio privado y revisten la naturaleza de concesiones administrativas de dominio publico cuando recaen sobre él.

declaración de utilidad pública de las obras a realizar y para su realización se debe de seguir el procedimiento de la LEF, con los abonos de las indemnizaciones que correspondan<sup>139</sup>.

Un ejemplo de servidumbre lo podemos encontrar en la instalación de cabinas telefónicas en la vía pública, esta instalación se considera una concesión autorizada por el ayuntamiento. Las concesiones autorizadas por el ayuntamiento son en todo momento son revocables por los cauces legales pertinentes, ya que estas concesiones pueden colisionar con los intereses de carácter urbanístico, de tráfico o generales. El ayuntamiento tiene potestad para decidir si las canalizaciones son de tipo subterráneo en toda la población o en parte de ella.

Cabe destacar que en el caso de que se produzca una sustitución de materiales telefónicos, esto no constituye una instalación nueva, sino una simple sustitución de los elementos demostrativos de una servidumbre anterior sobre dominio público o su zona de influencia. Si por la sustitución de elementos se deben de incorporar otros nuevos ya no estamos ante la misma situación de servidumbre que contiene el mismo grado de onerosidad sino que la instalación de elementos nuevos hace la servidumbre más gravosa.

La instalación de un centro de telefonía en un municipio comporta para el ayuntamiento tener que aceptar condiciones leoninas, tales como el edificio donde instalarlo, si no lo hay, la construcción del edificio, pagar los cables, los postes del tendido, permisos para su colocación y abono del consumo de luz, entre otras.

#### 2.2.4.1. Concepto y régimen jurídico.

El proceso de liberalización de las telecomunicaciones comienza en Europa cuando aun no se había firmado el Acta Única Europea<sup>140</sup>, por lo tanto la comisión se encontró con innumerables obstáculos. Hubo que lidiar con los frenos constantes de los estados que no aceptaban la actuación de la Comisión. Las telecomunicaciones son un sector de enorme trascendencia para la UE. Desde hace años se está realizando un esfuerzo por abrir al nivel comunitario, los mercados nacionales. El comienzo de la política comunitaria liberalizadora

---

<sup>139</sup> Vid. CARILLO DONAIRE J.A. <<Las servidumbres administrativas (Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)>>Cit., pp 149-178.

<sup>140</sup> Acta Única Europea revisa los Tratados de Roma para reactivar la integración europea y llevar a cabo la realización del mercado interior. Modifica normas de funcionamiento de las instituciones europeas y amplia competencias comunitarias. El AUE fue firmado en Luxemburgo el 17 de Febrero de 1986 por 9 estados miembro y posteriormente se adhirió mas estados. Supone la primera gran reforma del Tratado Constitutivo de la CEE.

tuvo su origen en 1984 por la adopción del Primer Programa de Acción por el Consejo de Ministros CEE. Los objetivos principales de este programa fueron:

1. La creación de un mercado comunitario de equipos y terminales.
2. La armonización de servicios avanzados de telecomunicaciones.
3. Mejora de acceso a los servicios de las regiones menos favorecidas.

En el mes de Junio de 1987 se presenta por la Comisión un Libro Verde de las Telecomunicaciones<sup>141</sup>. En este texto se establecía que las Administraciones de los estados miembro mantenían los derechos exclusivos sobre las redes de infraestructuras y la prestación de los servicios básicos de telecomunicaciones. Los restantes servicios deben de ser abiertos a la libre competencia.

La Comisión dictó varias directivas, entre ellas la Directiva 90/388/CEE de 28 de Julio relativa a los mercados de servicios de telecomunicación<sup>142</sup>. En esta directiva se obliga a los estados miembro a suprimir los derechos exclusivos para el suministro de servicios de telecomunicaciones. Se establecen cuatro excepciones: comunicación por satélite, telefonía móvil y radio mensajería, radiodifusión y televisión, y servicios de telefonía vocal.

En 1993 se dio un informe del consejo que establecía un calendario liberalizador según el cual la liberalización de los servicios, incluida la telefonía vocal, debía de concluirse en enero de 1998. Para los estados miembros con redes menos desarrolladas, como sucedía en el caso de España, se concede un periodo adicional de 5 años.<sup>143</sup>

La liberalización no es un proceso acabado, cuando esta culmine retirará la intervención estatal. En este mercado confluyen tanto los intereses estratégicos estatales, como los intereses públicos.

Según la legislación vigente, la ley 9/2014 de 9 de Mayo por la que se aprueba la ley de telecomunicaciones que regula la eliminación de barreras para facilitar el despliegue de las redes y la prestación de servicios por parte de los operadores y un mayor grado de

---

<sup>141</sup> El libro verde de la UE tiene como objetivo fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas. El libro verde de las Telecomunicaciones de 1987 se elabora por la Comisión Europea en 1987 con el objetivo de crear un mercado europeo competitivo y armonizado sobre las bases de los artículos 90 y 100 del Tratado de Roma.

Libro verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación, en la perspectiva de la sociedad de la información. COM (97) Versión 3. Comisión europea de Bruselas de 3 de Diciembre de 1997.

<sup>142</sup> Las directivas son consideradas como *hard law* o derecho duro de la UE, por lo tanto estas normas son de obligado cumplimiento para todos los estados miembro.

<sup>143</sup> Esta resolución al ser *soft law*, no tiene carácter vinculante para los estados miembro, pero supuso un importante compromiso político para todos los estados miembro.

competencia en el mercado. La CE también habla de las telecomunicaciones en su artículo 149. 1. 21 ya que determina que las telecomunicaciones son competencia exclusiva del estado. Las relaciones entre el estado y las comunidades autónomas ha trastocado el orden constitucional, estableciendo las CA administraciones especiales. Esta cuestión de las relaciones entre el estado y las CA tiene vertientes que están suponiendo dejar de lado a las corporaciones locales.

Las telecomunicaciones se consideran servicios de interés general. Este sector se encuentra en estrecha conexión con la utilización de dominio público, tanto terrestre como radio-eléctrico. Una red de telecomunicaciones implica un sistema complejo, ya que su instalación y uso es complejo y costoso. Por parte de los municipios se suele imponer ante el operador adjudicatario una reserva a favor del municipio para que mejore las comunicaciones internas entre sus distintas redes o para otros usos de interés general. También se puede plantear la construcción de estas redes por empresas de composición mixta, para que se realicen con más rapidez el establecimiento de la red. Cabe también la posibilidad de que el ayuntamiento de haga cargo de la instalación de las canalizaciones y que luego se arriende a los teleoperadores<sup>144</sup>.

Según el artículo 149.1.21 de la CE el estado podrá regular lo necesario para que el servicio se pueda prestar, es decir que ha de establecer un mínimo común de regulación para que los operadores de telecomunicaciones estén en condiciones de desempeñar su actividad. Este artículo de la CE está sometido a dos limitaciones una es la de que las autorizaciones de unos se otorgan de acuerdo con la legislación local y la segunda es que la canalización subterránea depende del planeamiento urbanístico. La conexión más estrecha se produce con las corporaciones municipales, esto es lo que las legitima para la intervención municipal en el mercado de la legislación del estado estableciendo como referente la ocupación del dominio público y privado.

La ley regula en su artículo 4: <<El Ministerio de Industria, Energía y Turismo es el órgano de la Administración General del Estado con competencia, de conformidad con la legislación específica sobre la materia y lo establecido en esta Ley, para ejecutar, en la medida en que le afecte, la política de defensa nacional en el sector de las telecomunicaciones, con la debida coordinación con el Ministerio de Defensa y siguiendo los criterios fijados por éste>>. Por lo tanto el ministerio de industria, energía y turismo

---

<sup>144</sup> Vid. CARILLO DONAIRE J.A. <<Las servidumbres administrativas (Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)>>Cit., pp 149-178.

tiene competencia para la ejecución de la defensa nacional en el sector de las telecomunicaciones.

Por su parte el artículo 9 de la LTel hace referencia a la instalación y explotación de redes públicas y prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de prestación a terceros por las administraciones públicas. Este artículo en su apartado segundo establece << La instalación y explotación de redes públicas o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de prestación a terceros por operadores controlados directa o indirectamente por administraciones públicas se realizará dando cumplimiento al principio de inversor privado, (...) Mediante real decreto, previo informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, se determinarán las condiciones en que los operadores controlados directa o indirectamente por administraciones públicas deberán llevar a cabo la instalación y explotación de redes públicas o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de prestación a terceros y, en especial, los criterios, condiciones y requisitos para que dichos operadores actúen con sujeción al principio de inversor privado. (...)>>.

Por lo tanto la CNMC<sup>145</sup> es el órgano encargado de emitir informes que determinen las condiciones en las que se deben de llevar a cabo la explotación de redes públicas o la prestación de servicios en régimen de prestación a terceros. La CMT<sup>146</sup> restringía la participación municipal estableciendo el dato de que las telecomunicaciones entran dentro del grupo restringido de las competencias exclusivas del estado del artículo 149.1.21 CE <<correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación>> con competencias exclusivas del estado.

---

<sup>145</sup> Creado por la ley 3/2013 de 4 de junio de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. El objeto de esta ley es la creación de una CNMC que agrupará las funciones relativas al correcto funcionamiento de los mercados y sectores supervisados por comisiones entre las que se encuentra la CMT. A este órgano, CNMC le corresponde: 1. Definir y analizar los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas. 2. Identificar el operador u operadores que poseen un poder significativo en el mercado cuando del análisis de referencia de los mercados se constate que no se desarrollan en un entorno de efectiva competencia. 3. Determinar las obligaciones específicas que correspondan a los operadores con poder significativo en mercados de referencia. 4. Resolver los conflictos de los mercados de comunicaciones electrónicas. 5. Realizar las funciones atribuidas por la ley de telecomunicaciones. 6. Realizar otras funciones atribuidas por ley o por Real Decreto.

<sup>146</sup> La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, (CMT) actualmente se encuentra integrada en la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) que ha entrado en funcionamiento el 7 de Octubre de 2013, agrupando las funciones destinadas a garantizar y a promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos. La CMT continúa existiendo pero sus funciones se reducen.

Lo que nos viene a interesar en este aspecto es el Capítulo II referente a los derechos de los operadores y despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas. En concreto en su sección primera se regulan los derechos de los operadores a la ocupación del dominio público a ser beneficiarios en el procedimiento de explotación forzosa y al establecimiento a su favor de servidumbres y de limitaciones a la propiedad. El artículo 29 establece que se tiene derecho de acceso a la propiedad privada si no hay otros medios u otras alternativas técnica o económicamente viables mediante la declaración de expropiación forzosa o por la servidumbre forzosa. Los operadores asumen el coste de estas ocupaciones. La ocupación se debe de llevar a cabo tras la aprobación del órgano competente del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MIET) declarándose la necesidad de ocupación y la utilidad pública de acuerdo con lo dispuesto en la LEF.

Además se exige un informe del órgano de la comunidad autónoma competente en materia de ordenación del territorio emitido en el plazo máximo de 30 días hábiles desde su solicitud. En la CA de CyL el órgano competente en esta materia es el Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León. Este es un órgano permanente, deliberante y consultivo destinado a asegurar la coordinación administrativa y la participación de la sociedad en la elaboración, aprobación y ejecución del planeamiento urbanístico de los municipios de CyL. Este órgano tiene dos funciones: en primer lugar es el encargado de emitir dictámenes de concentración y arbitraje para la resolución de las diferencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio por las administraciones públicas. En segundo lugar se encarga de la emisión de informes que se requieran por la junta de CyL o por la consejería competente en materia de urbanismo. Este consejo es el órgano superior ambiental y tiene la función de emitir informes o realizar propuestas sobre las instalaciones en materia de prevención ambiental, en asesoramiento de orientación y homogeneización de los criterios en materia ambiental de las comisiones territoriales y urbanismo y tiene el deber de informar con carácter preceptivo los casos previstos por la ley. Entre las funciones de este órgano, podemos destacar la de aprobar los instrumentos de planeamiento urbanístico, subrogarse en las competencias urbanísticas municipales, asesorar en materias relacionadas con la actividad urbanística en relación a la elaboración, aprobación y planeamiento urbanístico.

El apartado tercero del artículo 29 establece el informe de los ayuntamientos afectados, sobre la compatibilidad del proyecto con la legislación urbanística vigente, que se debe de emitir en 30 días desde la recepción de la solicitud. Si se tienen que realizar expropiaciones

forzadas, estas se registrarán por la LEF. Los ayuntamientos españoles se encuentran sometidos a la presión de los operadores y de usuarios a los que urge el tendido y puesta en funcionamiento de las nuevas instalaciones y telecomunicaciones. La red de telecomunicaciones puede ser de dos tipos: subterránea, se utiliza en los núcleos urbanos o poblaciones pero sin obligatoriedad para el ayuntamiento, o al aire libre, esta está a la vista sujeta por postes, generalmente de madera que en muchas ocasiones discurren paralelamente a muchas carreteras, aunque también pueden discurrir por otros trazados. Estos tendidos se diferencian de los tendidos de corriente eléctrica en el uso de distintas vías y de distinto cableado. El título que habilita al ayuntamiento para que realice una intervención municipal para la instalación de las infraestructuras de telecomunicaciones es el de la gestión de los bienes demaniales, aunque hay que destacar que existe una gran conexión con las competencias de los ayuntamientos sobre el urbanismo.

En el artículo 30 se regula la ocupación del dominio público, estableciendo que los operadores tienen derecho a ocupar el dominio público para el establecimiento de la red. Los titulares del dominio público deben garantizar y prestar el servicio a los operadores en condiciones de neutralidad, objetividad, equitatividad, transparencia y no discriminación.

El artículo 33 de la LTel regula otras servidumbres y limitaciones a la propiedad. Este artículo comienza estableciendo las finalidades, y se establecen tales finalidades como el aprovechamiento óptimo, evitar la degradación y el mantenimiento de un nivel de calidad. Este artículo señala que << Podrán establecerse las limitaciones a la propiedad y a la intensidad de campo eléctrico y las servidumbres que resulten necesarias para la protección radioeléctrica de determinadas instalaciones o para asegurar el adecuado funcionamiento de estaciones o instalaciones radioeléctricas utilizadas para la prestación de servicios públicos, por motivos de seguridad pública o cuando así sea necesario en virtud de acuerdos internacionales, en los términos de la disposición adicional segunda y las normas de desarrollo de esta Ley>>. Por lo tanto la ley prevé la posibilidad del establecimiento de limitaciones a los fondos de los particulares para proteger instalaciones, para asegurar el funcionamiento de estaciones radioeléctricas, por motivos de seguridad pública o porque lo determine necesario los acuerdos internacionales. Estos son los cuatro motivos por los que se puede establecer la limitación de la propiedad del particular. El problema que se nos plantea es que en no se establece la forma de afectación de estas instalaciones a los fondos de los particulares y tampoco prevé la ley una indemnización por las obras que deben de

soportar los particulares, ni tampoco por las reducciones a las que se vea afectada su propiedad.

Además cabe destacar que un acuerdo internacional podría incidir en el fondo de un particular obligándole a soportar una determinada instalación de una red de telecomunicaciones. Se nos indica que este aspecto se regula en la DA 2ª, esta DA regula la modificación de la ley 34/2002 de 11 de julio de servicios de la sociedad de información y de comercio electrónico. El apartado 1 del artículo 18 de esta ley establece que <<La Administración General del Estado fomentará, en especial, la elaboración de códigos de conducta de ámbito comunitario o internacional. >>.

El artículo 33 de la LTel en su apartado segundo establece que <<Asimismo podrán imponerse límites a los derechos de uso del dominio público radioeléctrico para la protección de otros bienes jurídicamente protegidos prevalentes o de servicios públicos que puedan verse afectados por la utilización de dicho dominio público, en los términos que mediante real decreto se determinen. En la imposición de estos límites se debe efectuar un previo trámite de audiencia a los titulares de los derechos de uso del dominio público radioeléctrico que pueden verse afectados y se deberán respetar los principios de transparencia y publicidad>>. En este artículo lo que se está limitando es el dominio público radioeléctrico en función de otros bienes jurídicamente protegidos o servicios públicos. Se debe de dar audiencia a los particulares para que manifiesten su disconformidad con el uso del dominio público radioeléctrico si estos se ven afectados. En ningún precepto este artículo establece indemnización por los daños que se hayan podido causar a los particulares.

Sobre el procedimiento cabe destacar que los sujetos legitimados son los titulares de las licencias, que deben de cumplir varios requisitos tales como que se refiera a la instalación de una red pública de telecomunicaciones y que el titular haya asumido las llamadas obligaciones de servicio público. El primer trámite con el que hay que cumplir es la solicitud de un particular. El procedimiento se regula por la ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Se debe de presentar una memoria explicativa de la utilización y sus fines de forma que justifique su conveniencia. Además de esta memoria se exige una documentación complementaria que es el proyecto específico de ocupaciones de bienes de dominio

público, que se diferencia del proyecto técnico que el operador debe de haber presentado al solicitar la licencia individual estatal. A partir de este punto la corporación local, según el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), debe de admitir la solicitud de ocupación privativa del dominio público o por el contrario no darla a trámite. Entre las causas de no admisión a trámite encontramos: que sea prematura, es decir que se haya presentado el proyecto antes de que se aprobaran los instrumentos de planificación urbanística, que se trate de una petición extemporánea, que la solicitud no presente el ámbito territorial, que el peticionario carezca de legitimación o por la necesidad de ocupación del dominio público que conlleva la falta de medios del ayuntamiento par su control. Cabe destacar que pocas de estas solicitudes serán denegadas ya que el ordenamiento comunitario tiene la voluntad de que existan varias redes de telecomunicaciones, por lo tanto la denegación solo se prevé en casos claros y que no generen duda<sup>147</sup>.

#### 2.2.4.2. Problemática de su indemnización.

Según la ley 9/2014 de 9 de mayo, ley de telecomunicaciones no se establece indemnización para las instalaciones de tendido telefónico. Se alude a la no indemnización en el artículo 21 de la ley, relativo a la conservación de los números telefónicos de los abonados, en concreto en su apartado segundo estableciéndose que no tiene lugar la indemnización sobre los costes de actualización de los elementos de la red y de los sistemas necesarios para la conservación de los números deben ser sufragados por cada operador, sin indemnización alguna. Esta referencia hace alusión a los operadores de la red, no a los particulares que se vean afectados por la imposición de una servidumbre de paso de tendido telefónico.

Esta no indemnización es coherente ya que los elementos por los que circula la red son de propiedad privada, por lo tanto la Administración no se debe de hacer cargo de los costes de actualización de la red, generados por el uso o la renovación de un tendido que no es de la propiedad de la Administración.

Por este motivo, por la falta de regulación sobre las indemnizaciones por los daños producidos a los particulares y las disminuciones de valor que sufren los fondos de los particulares por la instalación de este tipo de redes, debemos acudir a la jurisprudencia para

---

<sup>147</sup> Vid. CARILLO DONAIRE J.A. <<Las servidumbres administrativas (Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)>>Cit., pp 149-178.

solucionar el problema. Cabe destacar la jurisprudencia del TS, como se ha establecido en la STS de 27 de octubre de 1979<sup>148</sup>, la imposición de una servidumbre de paso en vuelo sobre un finca privada, encaja en el supuesto de expropiación del artículo 1 de la LEF y con más precisión en el artículo 1 del RLEF, ya que al establecer esta servidumbre de paso, se priva al dueño del fondo de un serie de facultades de dominio, como son la de edificar o cultivar ciertas especies de plantas y negativamente, se le obliga a soportar actividades de la parte dominante, tales como la reparación del cable, su vigilancia (...), obligaciones de tolerancia que no son naturales e inherentes al derecho de propiedad y que tienen como única causa la existencia de un derecho real limitativo impuesto sobre aquel. La servidumbre no priva del dominio, pero sí que priva al dueño de una potestad de contenido económico y de esta forma la limitación se convierte en expropiación de la aludida facultad<sup>149</sup>.

El tendido telefónico actual circula por una red ya instalada, que fuera de los núcleos urbanos se mantiene inalterable. Por lo tanto en la actualidad solo cabría indemnización por servidumbre de tendido telefónico en los casos en los que se produzca una merma en la facultad de disposición del fondo de un propietario al paso de la red telefónica por su propiedad de forma subterránea, generalmente, ya que hablamos de tendido telefónico de tipo urbano. En lo que se refiere a la regulación de infraestructuras comunes y redes de comunicaciones electrónicas en los edificios, se reconoce una facultad al MIET, para imponer tanto a los operadores como a los propietarios obligaciones de utilización compartida en los casos en los que la duplicación de la infraestructura sea ineficiente.

---

<sup>148</sup> STS de 27 de Octubre de 1979 (r.a. 3841).

<sup>149</sup> Vid. CARILLO DONAIRE J.A. <<Las servidumbres administrativas (Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)>>Cif., pp 149-178.

### **3. CONCLUSIONES SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LA INDEMNIZABILIDAD.**

Como cumplimiento del estudio administrativo presentado, haré unos comentarios sobre los conocimientos obtenidos del estudio de las servidumbres administrativas y su indemnizabilidad, así como una opinión personal respecto a la elaboración del presente trabajo.

Las servidumbres administrativas y la problemática de su indemnización nos hacen comprender la realidad social de la Administración Pública del Estado español. Esta posición adoptada en el trabajo me ha permitido valorar la posición de los particulares respecto a las situaciones de utilidad pública derivadas de la imposición de servidumbres por parte de la Administración y también las dificultades que tiene la propia Administración para poder proceder a indemnizar a todos los particulares que se ven afectados por una servidumbre de utilidad pública en beneficio de la colectividad.

En primer lugar cabe destacar que la Administración tiene la obligación de indemnizar derivada del artículo 33.3 de la CE que establece que <<Nadie puede ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes>>. El artículo 53. 1 de la CE indica la vinculación de los derechos y libertades a los poderes públicos y establece la regulación por ley para el ejercicio de los derechos y libertades, es decir se necesita previa ley habilitante para poder restringir los derechos y libertades de los ciudadanos, sin esta previa ley, la Administración no puede actuar.

En segundo lugar, en el trabajo me centro en cuatro de las servidumbres que he considerado más relevantes para la realización del trabajo y en cierta medida, son las servidumbres que más problemas conllevan a la hora de ser indemnizados los particulares por las limitaciones que sufren en sus fondos al imponerles por parte de la Administración Pública una servidumbre de utilidad pública.

En tercer lugar sobre la indemnizabilidad de las servidumbres administrativas cabe destacar que serán indemnizables en los casos de servidumbre de carreteras en la zona de dominio público, las servidumbres eléctricas cuando trascurra el tendido eléctrico por fincas privadas y en el caso de las servidumbres en costas, aunque por el medio de la expropiación en el caso de las servidumbres de acceso al mar. Por el contrario, no serán indemnizables según lo reconocido en la Ley, por la Administración, en los casos de servidumbre de

tendido telefónico público, aunque sí que se reconoce por la jurisprudencia. De ello se deduce una arbitraria situación por parte de la Administración ya que se concede la indemnización en algunos de los casos, pero no se concede en otros, pero en todos los supuestos hay una limitación de las facultades de actuación de los propietarios de los fundos en su propiedad.

Finalmente, he de comentar que personalmente la elaboración de este trabajo me ha aportado como autora del mismo no solo una adquisición de unos conocimientos sobre las servidumbres administrativas y su indemnizabilidad de gran importancia en relación con los estudios cursados en el Grado en Derecho a lo largo de los años pasados, sino que también me ha aportado la posibilidad de realizar un amplio estudio sobre la materia administrativa, que sin duda me será útil en situaciones futuras.

El resultado del Trabajo Final de Grado ha sido satisfactorio para mi persona ya que he aprendido sobre muchos aspectos que desconocía y que me han sido de gran utilidad e interés para poder comprender los aspectos más relevantes de porqué la administración concede indemnización en algunos casos y en otros no. En mi opinión sí que he cumplido con los objetivos principales del Trabajo Fin de Grado, ya que he realizado un amplio estudio sobre la materia y los aspectos más destacables de la legislación sobre las servidumbres administrativas.

Cuando comencé a realizar el Trabajo Fin de Grado en verdad, no me hacía a la idea de la cantidad de contenido que tenía que abarcar, pero con las horas dedicadas y la plena dedicación que he realizado sobre el mismo, ha sido totalmente satisfactorio. Mis principales logros han sido poder llegar hasta el final de la carrera de Derecho y poder llegar a realizar el Trabajo Fin de Grado. Mis principales dificultades en la realización del presenta trabajo han sido las de búsqueda de información, ya que en algún sector estudiado, me fue difícil la búsqueda de la información requerida para la correcta realización del trabajo. Aunque en realidad todo el estufero empleado ha merecido la pena ya que los resultados superan las dificultades encontradas a lo largo del camino.

## 4. BIBLIOGRAFÍA.

### BIBLIOGRAFÍA

- ALBALADEJO M. *Derecho civil III. Derecho de bienes*. Madrid, EDISOFER S.L, 2004.
- ALONSO TIMÓN A. J. *Sectores regulados. Sector energético, sector del transporte y sector de las telecomunicaciones*. Madrid, Editorial DYKINSON, S.L, 2014.
- ARANA GARCÍA E. y NAVARRO ORTEGA A. 'La ley de protección y uso sostenible del Litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?'. *Revista Vasca Administración Pública. (R.V.A.P.)* núm. 97. Septiembre-Diciembre 2013, pp 21-60.
- ARECHEDERRA ARANZADI L. I. *Propiedad y constitución de servidumbres*. Madrid, DIKINSON, S.L., 1993.
- ARROYO GARCIA J. *Las limitaciones y servidumbres públicas en el derecho administrativo español*. Pamplona, Editorial Aranzadi, 1982.
- BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO. *Comentarios al Código Civil. Tomo III*. Tirant Lo Blanch Tratados. Valencia, 2013.
- BOBES SÁNCHEZ M<sup>a</sup> J. *La teoría del dominio público y el derecho de carreteras*. Madrid, Iustel, 2007.
- CARRILLO DONAIRE J.A. *Las servidumbres administrativas (Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)*, Valladolid, Lex Nova, 2003.
- COSCULLUELA MONTANER L. *Manual de derecho administrativo*. Pamplona, Editorial Aranzadi. SA. Civitas. Thomson Reuters, 2014.
- DE PABLO CONTRERAS P. *Curso de derecho civil (III). Derechos Reales*. Madrid. Constitución y leyes SA, editorial COLEX, 2014.
- DESDENTADO DAROCA E. *La expropiación de los enclaves privados en el litoral*. Cizur Menor (Navarra), Thompson Civitas, 2007.
- DÍEZ-PICAZO L. y GULLÓN A: *Sistema de derecho civil. Volumen III/I. Volumen III/II. Derechos reales en General*. Madrid. Editorial Tecnos. (Grupo Anaya SA), Octava edición, 2012.

ESTEVE PARDO J. *Lecciones de derecho administrativo (cuarta edición)*. Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales SA, 2014.

FERNÁNDEZ BAUTISTA R. *Las alternativas a la expropiación forzosa*. Cizur Menor (Navarra), Thompson Reuters, 2009.

GARCÍA MACHO R. *Reserva de ley y potestad reglamentaria*. Barcelona, Editorial Ariel, SA, 1988.

GONZÁLEZ DE LA GARZA L.M. *El nuevo marco jurídico de las telecomunicaciones en Europa. Redes sociales especializadas, neutralidad de la red y dividendo digital*. Alcobendas (Madrid), La Ley grupo Wolters Kluwer, 2011.

GONZÁLEZ GARCÍA J.V. *Urbanismo y edificación*. Cizur Menor, Thomson Aranzadi SA. Monografía asociada a revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, 2003.

HERNANDEZ J.C. *Regulación y competencia en el sector eléctrico. Evolución, regulación actual y perspectivas de futuro*, Elcano, Editorial Aranzadi SA, 2005.

LASARTE C. *Compendio de derechos reales. Derechos reales e hipotecario. Tercera edición*. Madrid, Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales SA, 2014.

LOPEZ-IBOR MAYOR V. *Comentarios a la ley de reforma del sector eléctrico (ley 17 de 2007)*, Cizur Menor, Editorial Aranzadi SA, 2007.

MACERA B-F. *El deber industrial de respetar el ambiente, análisis de una situación pasiva de derecho público*. Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, SA, 1998.

MANGAS MARTÍN A. y LINÁN NOGUERAS D. J. *Instituciones y derecho de la unión europea. Quinta edición*. Madrid, Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A.), 2008.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ, J.L, *Derecho de Propiedad y Proyecto de ley de reforma de la Ley del Suelo*, en vol. Col., *Derecho Urbanístico local*.(dir. J.M. Boquera Oliver), Madrid, Cívitas, 1992.

MOSELLE B., PADILLA J., SCHMALENSEE R. *Electricidad verde. Energías renovables y sistema eléctrico*. Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, SA, 2010.

O'CALLAGHAN MUÑOZ X. *Derechos reales e hipotecario*. Madrid, editorial centro de estudios Ramón Areces SA., 2012.

PARADA R. *Derecho administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*. 21ª edición. Madrid, OPEN ediciones universitarias, 2014.

PAREJO ALFONSO L. *Lecciones de derecho administrativo, orden económico y sectores de referencia*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

PERNAS, B. 'La servidumbre de paso de energía eléctrica' *Agricultura: Revista agropecuaria*, N° 819, 2000., pp 692.

PUNCEL CHORNET A. *La autopista del Mediterráneo*. Valencia, Universitat de València, 1996.

RAMS ALABESA J. Y MORENO FLÓREZ R.M. *Comentarios al Código Civil III. Libro Segundo títulos I a VIII*). José María Bosh Editor. Zaragoza, 2001.

SÁNCHEZ CALERO F. J. *Curso de derecho civil III. Derechos reales y registral inmobiliario*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

URRUTIA LIBARONA Í. 'La jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia Ambiental'. *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea= Ambiente y Derecho* N° 11, 2013, pp 173-185.

URRUTIA LIBARONA Í. 'La jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia Ambiental'. *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea= Ambiente y Derecho* N° 12, 2014, pp 218-249.

VERGARA BLANCO A. 'Constitución de servidumbres a favor de instalaciones eléctricas. En especial de la adquisición del derecho real de servidumbre en el caso de la ocupación continua y aparente del suelo ajeno con instalaciones eléctricas constituidas con autorización expresa o con la aquidiscencia del dueño'. *Revista chilena de derecho*. Vol. 25 núm. 2, 1998, pp. 329-355.

## **5. ANEXOS.**

### **5.1. Anexo legislativo.**

#### **ANEXO LEGISLATIVO**

Acuerdo de modificación del convenio Internacional relativo a la Construcción de un Mercado Ibérico de la Energía Eléctrica entre el reino de España y la República de Portuguesa, de 1-10-21014. Hecho en braga el 18 de Enero de 2008.

Constitución española de 1978. BOE número 311, de 29 de diciembre de 1978.

Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789.

Decreto de 14 de Febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento hipotecario.

Decreto de 26 de Abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de expropiación forzosa.

Decreto de 8 de Febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley hipotecaria

Directiva 2003/54/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 26-6-2003.

Directiva 90/388/CEE de 28 de Julio relativa a los mercados de servicios de telecomunicación.

Ley 10/2008, de 9 de diciembre por la que se aprueba la ley de carreteras de castilla y león.

Ley 16/1987 de 30 de Julio por la que se aprueba la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Ley 18/1989 de 25 de julio, por la que se aprueba la Ley de Bases de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Ley 23/2001, Ley de acompañamiento de los presupuestos generales del estado de 2002.

Ley 24/2013, de 26 de diciembre por la que se aprueba la ley del sector eléctrico.

Ley 25/1988, de 29 de julio por la que se aprueba la ley de carreteras de 1988.

Ley 3/2013 de 4 de junio por la que se aprueba la ley de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre por la que se aprueba la ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Ley 33/2003 de 3 de Noviembre por la que se aprueba la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Ley 34/1998 de 7 de octubre por la que se aprueba la ley del sector de hidrocarburos.

Ley 34/2002 de 11 de Julio por la que se aprueba la Ley de Sociedades de Información de Comunicación Electrónica.

Ley 57/2003 de 16 de diciembre por la que se aprueba la ley de medidas de modernización del gobierno local.

Ley 7/1985 de 2 de abril por la que se aprueba la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 8/1972 de 10 de mayo por la que se aprueba la Ley de Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas en Régimen de Concesión.

Ley 9/2014 de 9 de mayo por la que se aprueba la Ley de Telecomunicaciones de 2014.

Ley de 16 de diciembre de 1954 por la que se aprueba la ley de expropiación forzosa.

Ley 1/2000 de 7 de Enero por la que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Ley Orgánica 6/1985 de 1 de Julio por la que se aprueba la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Ley Orgánica 6/1997 del 14 de abril por la que se aprueba la ley orgánica de funcionamiento de Administración y general del estado.

Ley 2/2013 de 29 de Mayo por la que se aprueba la ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988 de 28 de julio, Ley de Costas.

MIBEL 1 de octubre de 2004. Convenio Internacional Relativo a la constitución de un Mercado Ibérico de la Energía Eléctrica entre el reino de España y la República de Portuguesa, hecho el 1 de Octubre del 2004 en Santiago de Compostela.

Orden ITC/1659/2009 por la que se establece el mecanismo de traspaso de clientes del mercado a tarifa al suministro de último recurso de energía eléctrica de las tarifas de último recurso de energía eléctrica.

Propuesta de Directiva 2003/54/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, presentada por la comisión.

Propuesta del Parlamento europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) número 1228/2003 relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad presentada por la comisión.

Real Decreto 1211/1990 de 28 de septiembre de 1990 por el que se aprueba el Reglamento de ordenación del transportes terrestres.

Real Decreto 1231/2003 de 26 de septiembre por el que se modifica la nomenclatura y el catálogo de las autopistas y autovías de la Red de Carreteras del Estado.

Real Decreto 1428/2003 de 21 de Noviembre por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación de 2003.

Real Decreto 1812/1994 de 2 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento General de carreteras.

Real Decreto 1912/1997 de 19 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento Técnico y de Prestación del Servicio Fijo telefónico y de Prestación de Servicios Portadores.

Real Decreto 1955/2000, de 1 de Diciembre por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimiento de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

Real Decreto 2019/1997 de 26 de Diciembre por el que se aprueba el mercado de producción de energía eléctrica.

Real Decreto 320/1994 de 25 de Febrero por el que se aprueba el reglamento Sancionador de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Real Decreto 647/2011 de 9 de Mayo por el que se regula la actividad de gestor de cargas del sistema para la realización de servicios de recarga energética.

Real decreto 939/2005 de 29 de Junio de 2005 por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

Real Decreto Administrativo de 14 de Noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Real decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publico el código civil.

Real decreto Legislativo 1/2001 de 20 de Julio por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de aguas.

Real Decreto Legislativo 1/2008 de 11 de Enero por el que se aprueba al Texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos.

Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio por el que se aprueba la Ley de Contratación de la Administración Pública.

Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de julio por el que se aprueba la ley de haciendas locales.

Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba la Ley del Suelo de 2008.

Real Decreto Legislativo 2/2011 de 5 de Septiembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Real Decreto Legislativo 339/1990 de 2 de Marzo por el que se aprueba la Ley de Tráfico.

Real Decreto Ley 5/2005 de 11 de marzo de Reformas Urgentes para el Impulso a la Productividad y para la Mejora de la Contratación Pública.

Real Decreto Ley 7/2006 de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el Sector Eléctrico.

Real Decreto Ley 2/2013 de 1 de Febrero sobre medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero.

Real Decreto Ley 9/2013 de 12 de Julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.

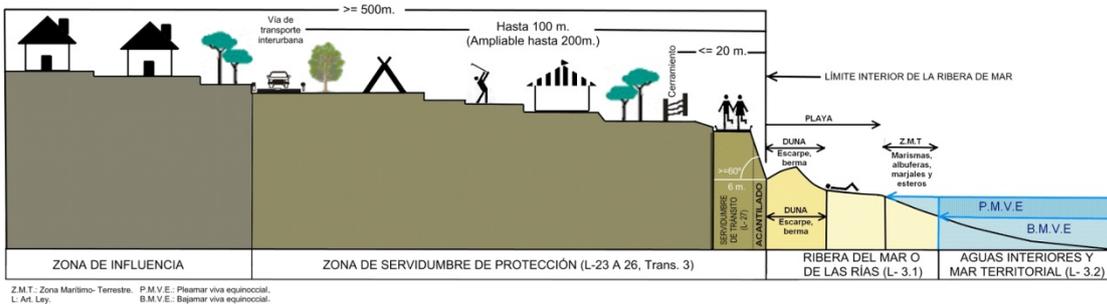
Real Decreto Ley 29/2012 de 28 de Diciembre, de mejora de la gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social.

Reglamento (CE) número 680/2007, del Parlamento Europeo del Consejo de 20 de Junio de 2007 por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas de transporte y energía.

## 5.2. Anexo gráfico.

Imagen 1.

### DOMINIO PÚBLICO, SERVIDUMBRE Y LIMITACIONES A PROPIEDAD PRIVADA



\*Fuente: link<sup>150</sup>.

<sup>150</sup> Imagen 1:

<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.30d4b35a97db5c61716f2b105510e1ca/?vgnextoid=eee6bff1e7ab6310VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=39bb4f79af0ef210VgnVCM10000055011eacRCRD&vgnnextfmt=portalwebSinMenu>