

# **LAS INFRAESTRUCTURAS URBANISTICAS BASICAS**

711:330.123.6

por

**Antonio Carceller Fernández**

Profesor adjunto de Derecho administrativo

**SUMARIO:** I. INFRAESTRUCTURAS BASICAS. — II. OBRAS PUBLICAS: 1. CONCEPTO. 2. CLASES.—III. CARRETERAS: 1. CLASIFICACIÓN. 2. RÉGIMEN. 3. USO Y DEFENSA. 4. TRAVESÍAS Y REDES ARTERIALES. 5. AUTOPISTAS Y AUTOVÍAS.—IV. FERROCARRILES: 1. FERROCARRILES EN GENERAL. 2. TRANSPORTES URBANOS.—V. PUERTOS: 1. CONCEPTO. 2. NATURALEZA. 3. CLASIFICACIÓN. 4. FINANCIACIÓN. 5. PUERTOS DEPORTIVOS.—VI. AEROPUERTOS Y AERODROMOS.—VII. ABASTECIMIENTO DE AGUA, SANEAMIENTO Y SUMINISTRO DE ENERGÍA: 1. ABASTECIMIENTO DE AGUA. 2. SANEAMIENTO. 3. ENERGÍA ELÉCTRICA. 4. GAS.—VIII. OTRAS INFRAESTRUCTURAS ANALOGAS.

## **I. INFRAESTRUCTURAS BASICAS**

La Ley del Suelo (1) considera infraestructuras básicas a las relativas a las comunicaciones terrestres (carreteras y ferrocarriles), marítimas (puertos) y aéreas (aeropuertos y aeródromos), al abastecimiento de agua (captación, tratamiento y distribución), saneamiento (alcantarillado, drenaje y estaciones depuradoras), suministro de energía (centrales eléctricas y líneas de conducción de energía) y otras análogas (art. 8.º, 2, d).

---

(1) Nos referimos al texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril.

La ordenación del territorio exige una red de comunicaciones servida por adecuados medios de transporte de toda clase. Por otra parte, las necesidades de la vida moderna no permiten que la Administración pública se desentienda de los suministros de energía, agua y gas, indispensables para la existencia de la población y para la actividad de los centros de producción y de residencia (2).

Las infraestructuras básicas son elementos determinantes del desarrollo urbano y configuran la estructura general y orgánica del territorio. Los Planes Directores Territoriales de Coordinación han de señalar y localizar estas infraestructuras (art. 8.º, 2, d), citado); los Planes Generales han de contener, como determinación de carácter general, la estructura general y orgánica del territorio, configurada, como se ha indicado, por estas infraestructuras básicas (art. 12, 1, b), dado que sería utópico planificar un núcleo urbano sin contar previamente con las comunicaciones idóneas y con los suministros indispensables (3), y los Planes Especiales pueden tener por objeto la ejecución directa de las obras correspondientes a estas infraestructuras (art. 17, 2).

La función urbanística comporta, fundamentalmente, el señalamiento y localización de estas infraestructuras y, consecuentemente, el establecimiento de previsiones de reserva del suelo necesario (4). En algunos casos esta tarea puede reducirse a recoger una realización existente o un proyecto ya confeccionado, completándolas con las reservas de terreno que precise la ampliación de las instalaciones ya construidas o la realización de lo meramente proyectado; pero, en todo caso, el planificador-urbanista ha de obrar en íntimo contacto con los responsables de las infraestructuras y valorando las expectativas de realización de las meramente concebidas o proyectadas. El elemento coordinador ha de primar en este capítulo del urbanismo. De aquí que el Plan que ha de afrontar la determinación de las infraestructuras se denomine de coordina-

---

(2) Cfr. preámbulo del Real Decreto de 12 de abril de 1924, que declara servicios públicos los suministros de energía eléctrica, agua y gas (art. 1.º).

(3) «No puede edificarse una población donde no hay agua, por ejemplo» (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo», en *Problemas actuales de Régimen local*, Sevilla, 1958, pág. 102).

(4) Vid. sobre el efecto vinculante de estas reservas: BASSOLS COMA, Martín, y GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael: *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*, Madrid, 1976; también, GARRIDO FALLA, Fernando: «El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada», en *Homenaje a Segismundo Royo Villanova*, Madrid, 1977.

ción y que, con acierto, se hayan unificado los Departamentos ministeriales de Obras Públicas y Vivienda (5) y se configurara inicialmente en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, resultante de esta fusión, una Subsecretaría de Infraestructura (6), que luego ha pasado a denominarse, como el propio Ministerio, de Obras Públicas y Urbanismo.

La naturaleza distinta de las técnicas referentes a estas infraestructuras básicas y el diferente régimen jurídico de las mismas hacen que pasen inadvertidos al planificador-urbanista aspectos importantes en relación con las previsiones a establecer en esta materia, con lo cual el Plan urbanístico, a la hora de su ejecución, aparece defectuoso y exige imperiosamente su modificación, a veces más costosa de llevar a la práctica por haber surgido obstáculos que podrían haber sido evitados de haberse establecido desde un principio las necesarias reservas de suelo.

La sucinta exposición que hacemos a continuación pretende ser una llamada de atención sobre la importancia y complejidad, a todas luces evidente, de estas infraestructuras urbanísticas básicas.

## II. OBRAS PUBLICAS

### 1. CONCEPTO

La ejecución de las infraestructuras urbanísticas básicas comporta, en la mayoría de los casos, la realización de una obra pública.

Se entiende por obras públicas las que sean de general uso y aprovechamiento (camino, puertos, etc.) y las construcciones (edificios públicos) destinadas a servicios que se hallen a cargo del Estado, de las Provincias o de los pueblos (art. 1.º de la Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877).

Para la ejecución de las obras públicas, la Administración utiliza, por regla general, la forma contractual. Se consideran expresamente comprendidos en el contrato de obras, los que tienen por objeto:

---

(5) Real Decreto 1.558/1977, de 4 de julio.

(6) Real Decreto 1.917/1977, de 29 de julio, que ha sido modificado por el Real Decreto 754/1978, de 14 de abril.

A) La construcción de un *bien* que tenga naturaleza de *inmueble*, tales como carreteras, ferrocarriles, puertos, presas, canales, edificios, fortificaciones, aeródromos, bases navales, monumentos, instalaciones varias y otros análogos.

B) La realización de trabajos que *modifiquen* la forma o sustancia del *terreno* o del subsuelo, como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, etc.

C) La *reforma, reparación, conservación o demolición* de los definidos en los párrafos anteriores (art. 55 del Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por el Decreto 3.410/1975, de 25 de noviembre).

Las notas jurídicas del concepto de obra pública en nuestro Ordenamiento jurídico son las siguientes:

- a) titularidad administrativa;
- b) afectación demanial;
- c) naturaleza inmobiliaria, y
- d) actividad administrativa (7).

De acuerdo con el concepto legal expuesto, ha de considerarse obra pública, según ENTRENA (8), «toda obra realizada por la Administración en un bien inmueble para un fin de interés general». Pueden realizar una obra pública tanto la Administración central como la local o institucional, pero no los particulares. Tienen el carácter de obra pública no sólo las de nueva planta, sino también las de reparación, reforma, conservación o demolición. Por su finalidad, la obra pública puede consistir en trabajos de general uso y aprovechamiento o en construcciones destinadas a servicios públicos, pero no en obras realizadas en bienes patrimoniales del Estado, Provincia o Municipio. El objeto de una obra pública ha de ser un bien inmueble; si se tratara de un bien mueble (salvo que estuviera destinado a incorporarse a un inmueble), nos encontraríamos ante un suministro y no ante una obra pública (9).

(7) Cfr. CARRETERO PÉREZ, Adolfo: «Configuración jurídica y presupuestaria de las obras públicas», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 163, 1969, páginas 397 y 398.

(8) ENTRENA CUESTA, Rafael: *Apuntes de Derecho administrativo. Segundo curso*, ginas 397 y 398.

(9) GIANNINI, Massimo Severo (*Diritto pubblico dell'economia*, Bolonia, 1977, páginas 41-43) ha puesto de relieve la relación que existe entre las infraestructuras

## 2. CLASES

Por su naturaleza técnica o *finalidad*, la Ley distingue, según hemos visto, las obras públicas propiamente dichas, de general uso y aprovechamiento, y las construcciones civiles. Estas últimas, en el aspecto urbanístico, están comprendidas en las previsiones referentes a edificios destinados al establecimiento de servicios públicos o a la construcción de centros docentes, asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público de que habla la Ley del Suelo (10).

Por el *sujeto*, pueden ser las obras públicas del Estado, de la Provincia, del Municipio o de la Administración institucional.

Por su *carácter*, las obras pueden ser de nueva planta, de reparación o de entrenamiento (arts. 128 y 285 de la Ley de Régimen local), o, como también se ha dicho, obras nuevas, grandes obras de reparación, mantenimiento, conservación y desmantelamiento, y obras menores o de pequeñas reparaciones (11).

Las expresadas clasificaciones motivan un distinto régimen jurídico y, por regla general, tienen trascendencia en cuanto a su financiación.

---

y las obras públicas; ha definido a éstas como obras de ingeniería, de modificación duradera del mundo físico, de coste elevado, para cuya realización se sigue un determinado procedimiento administrativo, y ha subrayado que en la inmensa mayoría de los casos la obra pública tiene como resultado la constitución, modificación o destrucción de cosas inmuebles.

(10) Vid. por ejemplo, los arts. 12, 2, 1, d, y 65, 3, de dicha Ley.

La legislación italiana, como ha puesto de relieve SOSA WAGNER, Francisco (*Infraestructura de urbanismo y vivienda*, Madrid, 1973, págs. 71 y 72), regula, por un lado, las obras de urbanización *primaria* (construcción de calles, aparcamientos, alcantarillado acometida de aguas, distribución de energía eléctrica y espacios verdes), objeto de la Ley de 29 de septiembre de 1964, núm. 847 (art. 4.º), y, por otro, las de urbanización *secundaria* (asilos y escuelas, mercados, delegaciones municipales, iglesias, instalaciones deportivas, centros sociales y equipamientos culturales y sanitarios), de que trata la Ley de 22 de octubre de 1971, núm. 865 (artículo 44).

Vid. también, sobre este tema, SPANTIGATI: *Manual de Derecho urbanístico*, traducción española, Madrid, 1972, págs. 191 y sigs.

(11) CARRETERO: obra citada, págs. 402 y sigs.

### III. CARRETERAS (12)

#### 1. CLASIFICACIÓN

Se consideran *carreteras* las vías de dominio y uso públicos proyectadas y construidas para la circulación de vehículos automóviles.

Son *autopistas* las carreteras que están especialmente concebidas, construidas y señalizadas como tales para la circulación de automóviles y reúnen las siguientes circunstancias:

- a) No tener acceso a las mismas las propiedades colindantes.
- b) No cruzar a nivel ninguna otra senda, vía ni línea de ferrocarril o de tranvía, ni ser cruzadas a nivel por senda o servidumbre de paso alguna.
- c) Constar de distintas calzadas para cada sentido de circulación separadas entre sí, salvo en puntos singulares o con carácter temporal, por una franja de terreno no destinada a la circulación, denominada mediana, o, en casos excepcionales, por otros medios.

Son *autovías* las carreteras que, no reuniendo todos los requisitos de las autopistas, estén concebidas, construidas y señalizadas para la exclusiva circulación de automóviles y no tengan acceso a ellas las propiedades colindantes (art. 1.º de la Ley de Carreteras).

Por la titularidad, las carreteras pueden ser *estatales*, *provinciales* o *municipales*. Las construidas por particulares en ejecución

---

(12) La legislación vigente en esta materia está constituida, básicamente, por la *Ley 51/1974, de 19 de diciembre*, que regula la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y protección de las carreteras. Esta Ley ha derogado, entre otras, la Ley de Carreteras de 4 de mayo de 1877.

Las autopistas en régimen de concesión se rigen por la Ley 8/1972, de 10 de mayo, y sus disposiciones complementarias (disposición final 5.ª de la Ley de Carreteras).

La Ley de Carreteras ha sido desarrollada por el Reglamento general, aprobado por el Real Decreto 1.073/1977, de 8 de febrero.

Una exposición sintética, pero suficiente para dar una visión global de la regulación de las carreteras, puede verse en el capítulo VIII de *Lecciones de dominio público*, Madrid, 1975, de PAREJO GAMIR, Roberto, y RODRÍGUEZ OLIVER, José María.

Puede también consultarse el siguiente trabajo: CLIMENT BARBERÁ, Juan: «Las carreteras y autopistas de peaje», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, número 197, 1978.

de Planes de Ordenación urbana o para el servicio de núcleos urbanos se integrarán en las redes municipales (art. 2.º de la Ley de Carreteras).

## 2. RÉGIMEN

La Ley de Carreteras establece un Plan Nacional de Carreteras, cuya aprobación corresponde a las Cortes y que comprende tres redes: la Nacional Básica, la Nacional Complementaria y la Regional. La actuación local se traduce en la elaboración de los correspondientes Planes provinciales, que deberá aprobar el Gobierno previo informe del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y cumplimiento de las normas técnicas dictadas por éste para asegurar la imprescindible coordinación en el sector. A nivel municipal se mantiene el principio de formulación no obligatoria de Planes (arts. 8.º a 10).

La aprobación de los estudios y proyectos, según afecten a carreteras estatales o locales, se reserva al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo o a las correspondientes Corporaciones, e implicará tanto la declaración de utilidad pública como la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos imprescindibles para su ejecución. A este fin, los proyectos deberán incluir, junto con el trazado de la carretera, aquellos bienes y derechos necesarios para la construcción, defensa o servicio de la misma y para la seguridad de la circulación (arts. 11 a 14 de la Ley de Carreteras).

La Ley de Carreteras se remite a la legislación general de contratos del Estado o, en su caso, a la de Régimen local (13), en materia de contratación de obras y declara válidos los criterios y procedimiento de la Ley de Expropiación forzosa, salvo en lo concerniente a travesías y vías incluidas en redes arteriales, en las que por las especiales características de las mismas serán de aplicación los preceptos de la Ley del Suelo (arts. 15 a 22).

Como *fuentes de financiación* —a tener en cuenta en el estudio económico-financiero del Plan General de Ordenación— se inclu-

---

(13) En la actualidad, arts. 108 a 124 del texto articulado parcial de la Ley 51/1975 de Bases del Estatuto de Régimen local, aprobado por el Real Decreto 3.046/1977, de 6 de octubre.

yen en la Ley de Carreteras los créditos de los Presupuestos Generales del Estado, de la Provincia o de los Municipios, según los casos, la participación de otros Entes públicos o los de carácter privado. Las carreteras del Estado podrán construirse con aportaciones de las Corporaciones locales, y aquél podrá, asimismo, contribuir a la construcción de carreteras provinciales y municipales con subvenciones, anticipos, reintegros y garantías en forma de aval. Si las carreteras hubieran de explotarse en régimen de gestión indirecta, se financiarán, mediante el capital de las Sociedades concesionarias, los recursos propios y ajenos que éstas movilicen y las subvenciones que les otorguen, contemplándose también el peaje. La Ley de Carreteras reconoce expresamente la potestad del Estado para imponer contribuciones especiales por la construcción de nuevos accesos y vías de servicio y regula tanto los posibles sujetos afectados como la proporción máxima de participación de éstos en el coste total de las obras (arts. 23 a 26).

La explotación de la carretera puede ser desempeñada directamente por los órganos administrativos competentes o por los particulares. La Ley de Carreteras regula especialmente el instituto de la concesión administrativa, que puede referirse ampliamente a la explotación o comprender ésta y la ejecución de la obra (arts. 27 a 31).

### 3. USO Y DEFENSA

El interés general, que se identifica con la necesidad de defensa de la carretera, motiva que la Ley de Carreteras, junto a las normas relativas a la zona de dominio de la misma, defina y regule otras dos zonas, denominadas de servidumbre y de afección, que implican una serie de limitaciones, y que establezca la llamada línea de edificación que delimita una zona en la que se prohíbe construir, reconstruir o ampliar cualquier tipo de edificaciones (artículos 31 a 40). El interés que reviste para el planificador-urbanista esta materia nos lleva a exponerla a continuación con una dedicación especial.

Son de *dominio público* los terrenos ocupados por la carretera y sus elementos funcionales y una franja de terreno de *tres metros* de anchura a cada lado de la carretera (art. 33).

La *zona de servidumbre* consiste en dos franjas de terreno a ambos lados de la carretera, delimitadas interiormente por la zona de dominio y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación, a una distancia de *ocho metros*, medidos desde las citadas aristas (art. 34, 1.). Su anchura es, por tanto, de cinco metros. La titularidad de los bienes y derechos de esta zona puede corresponder a la Administración o a los particulares, pero en este segundo caso está sujeta a limitaciones.

La *zona de afección* de la carretera consistirá en dos franjas de terreno a ambos lados de la misma, delimitada interiormente por la zona de servidumbre y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación, a una distancia de *cincuenta metros* en las carreteras de las Redes Nacionales y *treinta metros* en las restantes, medidas desde las citadas aristas (artículo 35, 1). Su anchura será, por tanto, de cuarenta y dos o veintidós metros, respectivamente. Para ejecutar en esta zona cualquier tipo de obras e instalaciones, cambiar el uso o destino y plantar o talar árboles, se requiere previa licencia del órgano administrativo del que dependa la carretera (art. 35, 2).

A ambos lados de las carreteras se establece la *línea de edificación*, que se situará a *veinticinco o dieciocho metros* (según se trate de carreteras de la Red Nacional o del resto de las carreteras) de la arista exterior de la calzada, medidos horizontalmente a partir de la indicada arista (borde exterior de la parte de la carretera destinada a la circulación de vehículos en general) (art. 37, 1). El establecimiento de esta línea comporta, en general, la prohibición de obras de construcción, reconstrucción o ampliación de edificaciones, a excepción de las obras imprescindibles, y la prohibición será indemnizable, salvo si a través de la reparcelación puede lograrse el volumen de edificación que autorizaba la norma 2.ª del artículo 69 de la Ley del Suelo de 1956.

El Reglamento para la aplicación de la Ley de Carreteras, aprobado por el Real Decreto 1.073/1977, de 8 de febrero, ha declarado que en las autopistas y autovías de nueva construcción será indemnizable la prohibición de construir cuando el suelo esté calificado como urbano o urbanizable programado, excepto si los propietarios afectados por la línea de edificación pudieran concentrar en terrenos de su propiedad y colindantes con éstos y al otro lado de dicha línea el volumen de edificación autorizado. Cuando —añade— constituya suelo no urbano o urbanizable no programado, será de

aplicación lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley del Suelo. Las demás prohibiciones, limitaciones y afecciones tienen la naturaleza de limitaciones generales de la propiedad, en favor del servicio público, y no serán objeto de indemnización por el posible demérito que puedan ocasionar a los terrenos afectados (art. 78).

También con la finalidad de asegurar la defensa de la carretera, la Ley de Carreteras contempla los supuestos de actos que causen daños en la misma y los correctivos adecuados (arts. 41 a 44), materia que, por ser extraña al urbanismo, nos limitamos a mencionar.

#### 4. TRAVESÍAS Y REDES ARTERIALES

Las travesías tienen especial importancia urbanística porque los núcleos de población muy frecuentemente se han desarrollado en las márgenes de las carreteras y, por otra parte, la red de carreteras se ha proyectado lo más cerca posible de las poblaciones, y el lógico crecimiento de éstas ha desbordado las previsiones de la red y ha sido causa inmediata del nacimiento de las travesías (14).

La Ley de Carreteras formula las siguientes definiciones:

**Tramo urbano.** La parte de la carretera que discurra por zona calificada como urbana (según la Ley del Suelo).

**Travesía.** Los tramos de carreteras estatales y provinciales comprendidos en la limitación del casco urbano (según la Ley del Suelo) de una población.

**Red arterial.** Conjunto de carreteras de acceso a los núcleos de población y las vías de enlace entre las mismas que discurran total o parcialmente por zonas urbanas (art. 48).

La Ley de Carreteras regula el contenido mínimo, las previsiones a tener en cuenta en la determinación de las zonas de reserva y protección y las características del estudio especial del planeamiento para el establecimiento del plan viario de una red arterial, que ha de redactar el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo con la colaboración de los Municipios afectados (art. 49). La aprobación de este plan por el Consejo de Ministros (art. 50) produce, entre otros efectos, el de adaptación de los Planes de Ordenación urbana de los Municipios o áreas urbanísticas afectadas cuando

---

(14) Cfr. ESCRIBANO COLLADO, Pedro: *Las vías urbanas. Concepto y régimen de uso*, Madrid, 1973, pág. 55.

sea incompatible su ejecución (art. 51, 1, b), y ello porque, como ha declarado el Reglamento, el plan viario constituye la infraestructura viaria principal de la ordenación territorial del ámbito que alcance la red arterial y, en consecuencia, determina la adaptación obligatoria de los Planes Directores Territoriales de Ordenación, Planes Generales municipales, Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, Planes Parciales, Planes Especiales, Programas de actuación urbanística y Estudios de detalle, cuando su ejecución sea incompatible con la del plan viario. Si esta adaptación no se hubiere realizado por el órgano respectivo en un plazo de seis meses, a contar desde la aprobación definitiva del plan viario, se entenderá, a todos los efectos, la prevalencia de las determinaciones de este plan sobre cualquier otro tipo de ordenación (art. 130, c).

Las Entidades locales o Entes urbanísticos especiales que acuerden la elaboración o revisión de Planes de Ordenación urbana solicitarán del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo la información pertinente sobre la planificación viaria para la oportuna coordinación entre ambas planificaciones (art. 51, 3, de la Ley).

En las zonas de servidumbre y afección de las carreteras que discurran por zonas urbanas o estén incluidas en redes arteriales podrán autorizarse edificaciones o construcciones a distancias inferiores a las establecidas en general, entre otros casos, cuando lo dispongan los Planes de Ordenación urbana (art. 52, 2.º).

El otorgamiento de autorizaciones para realizar obras o actividades que afectan a la zona de dominio público de las carreteras que discurran por zona urbana o estén incluidas en redes arteriales corresponderá al Ayuntamiento. Cuando éste no tuviere aprobado Plan de Ordenación urbana solicitará informe de la entidad u organismo titular de la carretera y, en todo caso, al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. El informe desfavorable de cualquiera de estos organismos supondrá la denegación de la autorización solicitada.

En las zonas de servidumbre y afección de las carreteras, las autorizaciones de usos y obras las otorgarán los Ayuntamientos, previo informe del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y, en su caso, del organismo o entidad titular de la vía, que habrán de versar sobre aspectos relativos a disposiciones de la Ley de Carreteras.

En las travesías de población, el otorgamiento de toda clase de licencias y autorizaciones sobre los terrenos y edificios colindantes corresponderá en exclusiva a los Ayuntamientos (art. 53).

Para el otorgamiento de las autorizaciones que afecten a la zona de dominio público o de servidumbre y afección, el Reglamento exige siempre el informe del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, incluso cuando se trate de travesías (art. 138, a).

## 5. AUTOPISTAS Y AUTOVÍAS

Las disposiciones sobre uso y defensa de las carreteras, de la Ley de Carreteras, son de aplicación a las autopistas no sometidas a la Ley 8/1972, así como a las autovías, con las siguientes especialidades (art. 45):

1.<sup>a</sup> Las dos franjas que forman la *zona de dominio público* tendrán *ocho metros* de anchura cada una.

2.<sup>a</sup> La *zona de servidumbre* se limitará exteriormente por una línea situada a *veinticinco metros* de cada una de sus franjas, a partir de la arista exterior de la explanación.

3.<sup>a</sup> La *zona de afección* se limitará exteriormente por una línea situada a *cientos metros* en cada una de sus franjas, a partir de la arista exterior de la explanación.

4.<sup>a</sup> Las *líneas de edificación* se situarán a *cincuenta metros* de las aristas exteriores de las calzadas respectivas.

5.<sup>a</sup> En las zonas y entre las líneas definidas anteriormente regirán las mismas prohibiciones y limitaciones establecidas para las carreteras (art. 46).

En las autopistas en régimen de concesión el pago del peaje no elimina la noción de uso público. La concesión queda configurada como una concesión traslativa mixta de obra y servicio, aunque, a efectos de su régimen jurídico, predomina la concesión de servicio. Sin embargo, desde una perspectiva doctrinal, lo prevalente es la utilización de un bien y no el desarrollo de una actividad (15).

---

(15) Cfr. GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael: «En torno a la Ley de Autopistas de peaje», en *Revista de Administración Pública*, núm. 68, 1972, pág. 332.

## IV. FERROCARRILES

### 1. FERROCARRILES EN GENERAL

Nos referimos a los de servicio público o general para el transporte de viajeros y tráfico de mercancías.

La Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE) explota todas las líneas de ancho normal español o vía ancha. Organismo autónomo, paralelo y de menor rango es la FEVE (Ferrocarriles de Vía Estrecha), que gobierna y administra los ferrocarriles de vía estrecha. Ambos organismos están sometidos a la tutela del Estado a través, actualmente, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Interesan al urbanismo las infraestructuras del transporte ferroviario en cuanto a localización de vías, estaciones y almacenes, así como a las limitaciones de la edificación en las proximidades de la vía férrea.

Técnicamente se acostumbra a distinguir en los ferrocarriles la infraestructura (obras de fábrica, explanaciones, taludes, túneles, puentes) y la superestructura (vías o carriles, estaciones, señales, enclavamientos, telégrafos, etc.); pero esta distinción tiene escasa relevancia jurídica (16), aunque en materia de ferrocarriles metropolitanos es trascendente en cuanto a su financiación.

La demanialidad de la infraestructura ferroviaria es innegable (17). El Tribunal Supremo ha calificado como bienes demaniales incluso los «terrenos de policía de ferrocarriles» (sentencia de 3 de noviembre de 1967, Ar. 4.042), que, sin embargo, pueden perfectamente ser de propiedad particular (18).

La adquisición de terrenos necesarios para la infraestructura ferroviaria se realiza por la Administración del Estado, directamente o a través de RENFE, con sujeción a las normas de la Ley de Expropiación forzosa o, en su caso, a las de la Ley de Patrimonio del Estado. Desde el punto de vista de su futura utilización urba-

---

(16) BERMEJO VERA, José: *Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974)*. Estudio específico de Renfe, Madrid, 1975, pág. 50.

(17) Cfr. BALLBÉ PRUNÉS, Manuel: «Dominio público», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo VII, págs. 773 y 774. En contra, pero refiriéndose a la infraestructura férrea en el viejo régimen concesional, BERMEJO, obra citada, págs. 53 y 54.

(18) Cfr. BERMEJO, obra citada, pág. 279.

nística llamamos la atención sobre el interés que tiene la reversión de terrenos de una explotación ferroviaria que queda fuera de servicio.

El planificador-urbanista ha de tener en cuenta que se prohíbe establecer aberturas o salidas en las fachadas a una distancia inferior a *tres metros* de las vías férreas, y el gestor urbanístico ha de recordar que se exige autorización ministerial para la realización de obras a menos de *veinte metros* (art. 3.º de la Ley de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877).

## 2. TRANSPORTES URBANOS

Especialmente en las grandes aglomeraciones urbanas, el problema de los transportes y de su coordinación es de tal importancia que ha exigido la promulgación de normas especiales. Así ha sucedido en España con Madrid y Barcelona (y luego con Bilbao y Sevilla), que, además, son las únicas ciudades españolas que cuentan (o van a contar) con una red de ferrocarril metropolitano, cuya planificación, realizada o en proyecto, ha de tenerse muy presente en el planeamiento urbanístico por ser elemento decisivo en el desarrollo urbano. En particular ha de tenerse en cuenta, además, para establecer la prohibición de la construcción de sucesivas plantas de sótanos cuando éstas puedan afectar al proyectado trazado de la red del ferrocarril metropolitano.

El emplazamiento de los centros de producción y de trabajo alejados de los núcleos residenciales obliga a proyectar las vías urbanas adecuadas para absorber con fluidez la circulación de los servicios de transporte urbano de superficie (19).

Un buen servicio de transportes urbanos de superficie (en la actualidad prácticamente prestado sólo a través de autobuses) comporta el establecimiento de previsiones urbanísticas en relación con la reserva de terrenos necesarios para las estaciones, garajes y talleres.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que los transportes urbanos no constituyen en nuestro Ordenamiento jurídico un auténtico servicio público municipal, porque en su organización, y en general

---

(19) Cfr. RODRÍGUEZ HARO, Francisco: «La planificación urbanística y de los transportes urbanos», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 180, 1973, páginas 693 y 694.

en su régimen jurídico, se mezclan, al lado de la competencia municipal, y con papeles generalmente preponderantes, las competencias de la Provincia y, sobre todo, del Estado (20). Una vez más, la función de coordinación es esencial.

## V. PUERTOS (21)

### 1. CONCEPTO

Los puertos son los parajes de la costa más o menos abrigados bien por disposición natural del terreno, bien por obras construidas al efecto, y en los cuales existe de manera permanente y en debida forma tráfico marítimo (art. 13 Ley 1928). Tiene asimismo el carácter de puerto las rías y desembocaduras de los ríos hasta donde se hacen sensibles las mareas, y en donde no las haya, hasta donde llegan las aguas del mar en los temporales ordinarios alterando su régimen. Aguas arriba de estos sitios, las riberas u orillas de los ríos conservan su carácter especial de fluviales (artículo 14).

### 2. NATURALEZA

El puerto tiene la naturaleza de dominio público porque se origina a través de una obra pública y queda afecto al servicio público del transporte marítimo. Esta naturaleza está reiteradamen-

(20) Vid. sobre esta materia los siguientes trabajos, que, no obstante su fecha, aún son de actualidad: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «El servicio público de transportes urbanos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 10, 1953; y GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio: «Plan de transportes de Madrid», en *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 88, 1956.

(21) La legislación portuaria está constituida por los siguientes textos:

— Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas.

— Ley de Puertos aprobada por el Real Decreto-ley de 19 de enero de 1928, que aunque no fue convalidada al revisarse la obra legislativa de la Dictadura durante la Segunda República (Decreto-ley de 15 de abril de 1933), la práctica administrativa e incluso la jurisprudencia la dan por vigente y así lo ha reconocido la Ley 27/1963, de 2 de marzo. No obstante, la tabla de vigencias de la Ley de Patrimonio del Estado presume vigente la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880.

— Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos españoles.

— Ley 27/1968, de 20 de mayo, sobre Juntas de Puertos y Estatuto de Autonomía, cuyo título primero ha sido desarrollado por el Reglamento aprobado por el Decreto 1.350/1970, de 9 de abril. El Decreto 3.516/1974, de 28 de noviembre, ha determinado las funciones de las Juntas de Puertos y ha estructurado sus servicios.

— Ley 55/1969, de 26 de abril, sobre puertos deportivos.

te afirmada en nuestro Derecho histórico; la doctrina unánimemente la reconoce, y así lo han declarado también el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado (22).

El puerto tiene interés urbansítico por cuanto, de una parte, el desarrollo económico-social de una región o de una área metropolitana, o incluso de una concreta población, puede venir condicionado por la existencia del puerto, y, de otra parte, porque, además de las actividades particulares que pueden desarrollarse dentro de la zona portuaria propiamente dicha, el puerto de cierta categoría debe contar —y esto ha de tenerlo presente el planificador— con una zona industrial próxima cuya actividad fabril, comercial y de transporte girará en torno a la actividad portuaria.

En la planificación sectorial turística alcanza especial relieve la normativa referente a puertos deportivos.

### 3. CLASIFICACIÓN

Los puertos se clasifican en de interés general y de interés local. Los primeros pueden, a su vez, ser o no de refugio (según las condiciones especiales de capacidad, seguridad y abrigo que brinden en caso de temporales), y las obras a realizar en ellos son costeadas íntegramente por el Estado. Los segundos pueden ser provinciales o municipales, sin perjuicio de que en su financiación colabore el Estado con las respectivas Corporaciones locales (art. 15 Ley 1928).

### 4. FINANCIACIÓN

Los recursos para la financiación de los puertos e instalaciones marítimas españolas a cargo de los organismos dependientes del Estado vendrán constituidos por el rendimiento de las tarifas por servicios generales y específicos, por el importe de los cánones de las concesiones administrativas otorgadas en la zona portuaria, por las subvenciones del Estado y otras Corporaciones públicas, por las emisiones de Deudas especiales o empréstitos y por los de-

---

(22) Tanto sobre esta materia de la naturaleza jurídica como, en general, sobre el ordenamiento jurídico de los puertos, puede verse la siguiente, muy completa, monografía: COSCULLUELA MONTANER, Luis: *Administración portuaria*, Madrid, 1973.

más ingresos de Derecho público y privado autorizados por los organismos portuarios (art. 1.º Ley 1/1966).

Las Juntas y Comisiones Administrativas de Puertos son los organismos gestores y administradores de dichos recursos financieros. En el ejercicio de esta función han de ajustarse a su legislación reguladora (art. 2.º Ley 1/1966, en relación con la Ley 27/1968).

## 5. PUERTOS DEPORTIVOS

Son los específicamente construidos o destinados para ser utilizados por embarcaciones deportivas y las zonas que con tal finalidad se construyan o habiliten en los puertos con destino a la industria y comercio marítimos.

Los puertos deportivos se clasifican:

- a) De internada o puerto base, y
- b) De escalada (art. 2.º Ley 55/1969).

Los puertos y zonas deportivas podrán ser construidos y explotados por las Corporaciones locales, la Delegación Nacional de Educación Física y Deportes (23), los clubs náuticos u otros deportivos con actividades náuticas y demás personas naturales o jurídicas de nacionalidad española y, en su defecto, por el Estado (art. 5.º). Pueden, igualmente, ser construidos o explotados en régimen de cooperación entre el Estado y las citadas Corporaciones de Derecho público (art. 17).

Las entidades o particulares constructores de puertos deportivos tendrán preferencia para la obtención de créditos turísticos y, en general, para los otorgados por el Estado u organismos oficiales con la finalidad de financiar las construcciones y avituallamiento del puerto, así como los alojamientos en él incluidos. El Estado, dentro de sus consignaciones presupuestarias, podrá conceder subvenciones y ayudas para la construcción de puertos deportivos en cuantía proporcional a la inversión que se realice. El Gobierno está autorizado para que, a propuesta del Ministerio de Hacienda, pueda otorgar beneficios de orden fiscal a este tipo de concesiones (artículo 19).

---

(23) Hoy, «Consejo Superior de Deportes» (Real Decreto 2.258/1977, de 27 de agosto).

## VI. AEROPUERTOS Y AERODROMOS (24)

Las superficies dispuestas para la llegada y partida de aeronaves se clasifican en aeródromos y aeropuertos. Los primeros pueden ser permanentes y eventuales.

Se entiende por aeródromo la superficie de límites definidos, con inclusión, en su caso, de edificios e instalaciones, apta normalmente para la salida y llegada de aeronaves. El aeródromo será eventual cuando su establecimiento obedezca a necesidades transitorias o sea designado para una utilización particular en circunstancias especiales.

Los aeródromos, por la naturaleza de sus servicios, pueden ser militares o civiles, y estos últimos, así como los aeropuertos, públicos o privados.

Se considera aeropuerto todo aeródromo en el que existan, de modo permanente, instalaciones y servicios con carácter público para asistir de modo regular el tráfico aéreo, permitir el aparcamiento y reparaciones del material aéreo y recibir o despachar pasajeros o carga (art. 39 Ley 48/1960).

La competencia sobre aeródromos militares corresponde actualmente al Ministerio de Defensa, y la que afecta a los aeropuertos y demás aeródromos civiles, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (art. 42 y Real Decreto 1.558/1977 y Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril).

Las Corporaciones locales pueden construir o participar en la construcción de los aeropuertos públicos (art. 43).

Serán susceptibles de expropiación, de acuerdo con la legislación vigente, los bienes y derechos necesarios para el establecimiento e instalación de servicios de aeropuertos y aeródromos, así como de ayudas a la navegación aérea (art. 46). El planeamiento urbanístico tendrá que tener en cuenta las servidumbres aéreas (artículos 51 a 54 y disposiciones complementarias) (25), que imponen restricciones muy importantes a la edificación en las proximidades de los aeropuertos.

---

(24) La legislación vigente está constituida, básicamente, por la Ley 48/1960, de 21 de julio, de navegación aérea.

(25) Vid. Decreto 854/1972, de 24 de febrero, modificado por el Decreto 2.490/1974, de 9 de agosto, y Decreto 1.844/1975, de 10 de julio, que define las servidumbres aéreas correspondientes a los helipuertos.

## VII. ABASTECIMIENTO DE AGUA, SANEAMIENTO Y SUMINISTRO DE ENERGIA

### 1. ABASTECIMIENTO DE AGUA

Todo núcleo urbano tiene que dar una solución segura y económica al problema de su abastecimiento de agua con un caudal constante y suficiente por imperiosas exigencias de higiene y salubridad (26).

El abastecimiento de agua es un servicio público que todo Municipio está obligado a prestar, y lo puede hacer mediante su concesión a una empresa particular o, incluso, por la propia Corporación previa su municipalización con monopolio (27).

Desde el punto de vista del planeamiento urbanístico, el abastecimiento de agua exige, normalmente, el establecimiento de previsiones concernientes a la reserva de terrenos para la captación de las aguas, para el emplazamiento de las instalaciones de tratamiento y depósito y para las redes de conducción y distribución.

En cuanto a la financiación, ha de tenerse en cuenta la posibilidad de que para la ejecución de las correspondientes obras municipales se obtengan, a través principalmente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, subvenciones, anticipos reintegrables y auxilios técnicos (28).

### 2. SANEAMIENTO

Nos referimos bajo este epígrafe al establecimiento de colectores y, en general, a la red de alcantarillado, así como a la depuración, aprovechamiento y vertido de aguas residuales. También comprendemos la recogida, destrucción y tratamiento de basuras

(26) Cfr. PÉREZ OLEA, Manuel: «Transportes de Madrid y aguas de Barcelona», en *Revista de Administración Pública*, núm. 24, 1957, págs. 310, 314 y 315.

(27) Vid. sobre materia de aguas, GUAITA MARTORELL, Aurelio: *Derecho administrativo especial*, V, Zaragoza. 1970.

La problemática del abastecimiento de aguas está contemplada por GARRIDO LOPERA, José María: *El servicio público de abastecimiento de agua a poblaciones*, Madrid, 1973.

(28) Vid. sobre este tema los siguientes trabajos de PALLARÉS MORENO, Manuel: «El régimen de auxilios a las obras de abastecimiento de aguas y saneamiento de poblaciones», en *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 145, 1966; y *Ayudas estatales a los Municipios*, Madrid, 1970.

domiciliarias y residuos industriales sólidos. Estos problemas han revestido siempre gran trascendencia e importancia, pero éstas vienen acentuadas en los últimos tiempos al elevarse el nivel de vida de la población y al constituirse organismos internacionales de cooperación vinculante en tales materias. Los avances para resolver los problemas planteados conllevan soluciones eficaces pero costosas y requieren su adecuada planificación con reserva de terrenos para las diversas instalaciones necesarias, tales como vertederos controlados de basuras, instalaciones de transformación (compostaje), incineración, pirólisis o recuperación de residuos sólidos y estaciones depuradoras de aguas residuales. Ha de tenerse en cuenta, por otra parte, que algunas de estas actividades inciden en el régimen especial de intervención administrativa de las molestas, insalubres, nocivas o peligrosas (29).

Toda esta materia está falta, a nuestro juicio, de una adecuada regulación en el Ordenamiento jurídico español, porque, aun cuando se han promulgado algunas disposiciones al respecto (30), éstas ni contemplan en su totalidad los problemas planteados ni articulan para ellos las soluciones más adecuadas.

La depuración constituye un problema económico importante. Depurar los residuos industriales vertidos a la atmósfera o al agua cuesta del 5 al 15 por 100 de la inversión total de una industria (31).

### 3. ENERGÍA ELÉCTRICA

Comporta previsiones urbanísticas que deben extenderse a la producción (de origen hidráulico, térmico o nuclear —y, en el futuro, quizá solar—), al transporte (líneas de transporte y servi-

---

(29) Vid. Reglamento aprobado por el Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre.

(30) Vid.:

— Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del ambiente atmosférico (estudiada por nosotros en la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 178, 1973, bajo el título «La Ley de Protección del ambiente atmosférico y las Corporaciones locales»), y sus disposiciones complementarias (Decretos de 22 de marzo y 22 de diciembre de 1975).

— Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre recogida y tratamiento de los desechos y residuos sólidos urbanos, estudiadas por MARTÍN MATEO, Ramón, en *Derecho ambiental*, Madrid, 1977, obra fundamental en la materia (vid. especialmente el capítulo XII, págs. 709-751). La prestación del servicio de abastecimiento y saneamiento es analizada en el capítulo V, apartado III, que lleva dicha rúbrica, páginas 332-368.

(31) Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón: «El problema del medio ambiente y la actividad industrial: aspectos jurídicos», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 29, 1972.

dumbres de paso) y al suministro propiamente dicho o distribución al público.

La intervención administrativa en el sector eléctrico ofrece en la actualidad una extraordinaria complejidad, tanto en su régimen jurídico (que no es puramente concesional) como en la pluralidad de competencias confluyentes no sólo de la Administración del Estado (a través, fundamentalmente, de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y de Industria y Energía), sino de la Administración local (que mantiene algunas de las competencias que originariamente tenía) y de otros organismos de base privada (UNESA y OFICO), que ejercen también funciones administrativas (32).

No es posible concebir un núcleo urbano sin el correspondiente servicio público de suministro de energía eléctrica, y la prestación de éste requiere, desde el punto de vista urbanístico, la reserva de los terrenos necesarios, en su caso, para la producción y transporte de dicha energía (33).

El planificador-urbanista ha de tener en cuenta, además, que está prohibido construir en la proyección y proximidades de las líneas eléctricas (34).

#### 4. GAS

En lo que que concierne al suministro de gas (cada día más importante con la utilización del gas natural), el mismo comporta la necesidad de reservar terrenos para las instalaciones de producción (con referencia al gas ciudad) o de recepción, almacenamiento y transporte (del gas natural). El planificador-urbanista ha de establecer también previsiones en orden al establecimiento de instalaciones de almacenamiento de gas propano en fincas residenciales o en recintos industriales.

---

(32) Cfr. SALAS HERNÁNDEZ, Javier: *Régimen jurídico-administrativo de la energía eléctrica*, Zaragoza, 1976, págs. 29 y 30.

(33) La expropiación forzosa de bienes y derechos y la imposición de servidumbre de paso de energía eléctrica para el establecimiento de instalaciones de producción, transformación, transporte y distribución de dicha energía se rige por la Ley 10/1966, de 18 de marzo.

(34) Vid. Reglamento de líneas de alta tensión, aprobado por el Decreto 3.151/1968, de 28 de noviembre.

La ocupación del dominio público por una empresa particular requiere una concesión del titular dominical, que en el caso de vías urbanas, que es el propio de las canalizaciones de distribución de gas, es, como regla, el Municipio. Por el contrario, el servicio público de suministro de gas, a partir del Reglamento aprobado por el Decreto de 27 de enero de 1956, se define como de competencia exclusiva y total del Estado (35).

### VIII. OTRAS INFRAESTRUCTURAS ANALOGAS

La propia Ley del Suelo habla del servicio telefónico (art. 12, 2.2, c), de indudable importancia como índice del desarrollo económico-social de las poblaciones. Este servicio es prestado por la Compañía Telefónica Nacional de España (36).

La misma Ley del Suelo en el citado precepto alude a los «demás servicios públicos que, en su caso, prevea el Plan», como, por ejemplo, los mercados centrales, mataderos, cementerios, hospitales, etc.

---

(35) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «El servicio público de gas», en *Problemas actuales de Régimen local*, Sevilla, 1958, págs. 49, 66 y 67.

(36) Vid. sobre esta materia, VALLINA VELARDE, Juan Luis de la: *Régimen jurídico-administrativo del servicio público telefónico*, Madrid, 1971.