

## **LOS OPERADORES DE TELECOMUNICACIONES NO PUEDEN OCUPAR LAS FACHADAS POR LA VÍA DE HECHO\***

*Ana Isabel Mendoza Losana\*\**  
*Profesora Titular de Derecho civil*  
*Centro de Estudios de Consumo*  
*Universidad de Castilla-La Mancha*

*Fecha de publicación: 5 de octubre de 2023*

Aunque el título de este trabajo resulte bastante obvio, la consulta que en él se resuelve muestra que es necesario recordar a los operadores de telecomunicaciones lo obvio: la legislación de telecomunicaciones les reconoce el derecho a ocupar el dominio público y privado para el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas, pero este derecho sólo puede ejercerse en los términos legal y reglamentariamente regulados, nunca por la vía de hecho.

### **I. Objeto de la consulta**

Se plantea al Centro de Estudios de Consumo de la Universidad de Castilla-La Mancha consulta sobre la legalidad de la instalación de cableado de telefonía en fachadas de viviendas de particulares. Se cuestiona si las operadoras tienen la obligación de solicitar permiso a los propietarios antes de realizar dichos trabajos, y si en caso de negativa de los propietarios a la instalación de cables en su fachada, las operadoras deben interrumpir dichos trabajos.

---

\* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PID2021-128913NB-I00, del Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social: seguimiento y avances”, dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y en el marco de las Ayudas para la realización de proyectos de investigación aplicada, en el marco del Plan Propio de investigación, cofinanciadas en un 85% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), para el proyecto titulado “Modelos jurídicos eficientes de consumo sostenible”, con Ref.: 2022-GRIN-34487 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana I. Mendoza Losana.

\*\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1207-2322>



Por los términos de la consulta, parece que ésta se circunscribe al paso de cables por viviendas unifamiliares y no al régimen de instalación de infraestructuras de telecomunicaciones en comunidades de propietarios.

## **II. Servidumbre forzosa de paso para la instalación, despliegue y explotación de infraestructura de redes públicas de comunicaciones electrónicas**

### **1. Regulación**

El artículo 44 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones<sup>2</sup> reconoce a los operadores el derecho a la ocupación de la propiedad privada en los siguientes términos:

*1 . Los operadores tendrán derecho, en los términos de este capítulo, a la ocupación de la propiedad privada cuando **resulte estrictamente necesario** para la instalación, despliegue y explotación de la red en la medida prevista en el proyecto técnico presentado y siempre **que no existan otras alternativas técnica o económicamente viable**, ya sea a través de su expropiación forzosa o mediante la declaración de servidumbre forzosa de paso para la instalación, despliegue y explotación de infraestructura de redes públicas de comunicaciones electrónicas. En ambos casos tendrán la condición de beneficiarios en los expedientes que se tramiten, conforme a lo dispuesto en la legislación sobre expropiación forzosa.*

*Los operadores asumirán los costes a los que hubiera lugar por esta ocupación.*

*La ocupación de la propiedad privada se llevará a cabo tras la **instrucción y resolución por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital del oportuno procedimiento**, en que **deberán cumplirse todos los trámites y respetarse todas las garantías establecidas a favor de los titulares afectados en la legislación de expropiación forzosa.***

*2 . La aprobación por el órgano competente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital del proyecto técnico para la ocupación de propiedad privada llevará implícita, en cada caso concreto, la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación para la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas, a efectos de lo previsto en la legislación de expropiación forzosa.*

*3 . Con carácter previo a la aprobación del proyecto técnico , se recabará Informe del órgano de la Comunidad Autónoma competente en materia de ordenación del territorio, que habrá de ser emitido en el plazo máximo de treinta días hábiles*

---

<sup>2</sup> BOE núm. 155, de 29 de junio 2022.



*desde su solicitud. Si el proyecto afecta a un área geográfica relevante o pudiera tener afecciones ambientales, este plazo será ampliado hasta tres meses. Asimismo, se recabará Informe de los Ayuntamientos afectados sobre compatibilidad del proyecto técnico con la ordenación urbanística vigente, que deberá ser emitido en el plazo de treinta días hábiles desde la recepción de la solicitud.*

*4. En las expropiaciones que se lleven a cabo para la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas ligadas de manera específica al **cumplimiento de obligaciones de servicio público** se seguirá el **procedimiento especial de urgencia** establecido en la Ley de Expropiación Forzosa, cuando así se haga constar en la resolución del órgano competente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital que apruebe el oportuno proyecto técnico.*

El precepto legal es desarrollado reglamentariamente por los artículos 57 y 58 del RD 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios<sup>3</sup>.

Junto a las disposiciones sectoriales señaladas, será aplicable la regulación expropiatoria: en concreto, la Ley 3/1976, de 11 de marzo, de expropiación forzosa e imposición de servidumbres de paso de líneas, cables y haces hertzianos para servicios de sonidos e imágenes del Estado<sup>4</sup>, -no derogada- y supletoriamente, la Ley de 16 de diciembre 1954, de Expropiación Forzosa<sup>5</sup> y su reglamento, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957<sup>6</sup>.

Hay que señalar que el derecho a la ocupación de la propiedad privada, para el despliegue de redes, se ha concedido a los operadores de telecomunicaciones desde las primeras leyes reguladoras del sector, incluso antes de la etapa de la liberalización. El artículo 46 de la derogada Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones, también reconocía a los operadores el derecho a la ocupación de la propiedad privada, cuando ello resultara necesario para la instalación de la red, ya fuera a través de su expropiación forzosa o mediante la declaración de servidumbre forzosa de paso de infraestructura de redes pública de telecomunicaciones<sup>7</sup>. Por citar el antecedente más inmediato, el derogado

<sup>3</sup> BOE núm. 102, de 29 de abril de 2005.

<sup>4</sup> BOE núm. 63, de 13 marzo de 1976.

<sup>5</sup> BOE núm. 351, de 17 de diciembre de 1954.

<sup>6</sup> BOE núm. 160, de 20 junio de 1957.

<sup>7</sup> Sobre el régimen de ocupación del dominio público y de la propiedad privada bajo la Ley 11/1998 v. CARRASCO PERERA, A. y CORDERO LOBATO, E., “Capítulo XIII. Servicios de Telecomunicaciones y derecho inmobiliario” en ARPÓN DE MENDÍVIL ALDAMA, A. y CARRASCO PERERA, A. (Directores), Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones, Aranzadi, 1999, págs. .727-797, especialmente epígrafe IV (“Expropiaciones y limitaciones a la propiedad”).



artículo 29 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones tenía un contenido muy similar al vigente artículo 44<sup>8</sup>.

En conclusión, en aras del interés general en el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas y como manifestación del reconocimiento constitucional de la función social de la propiedad privada y de su subordinación al interés general (arts. 33 y 38 CE), los propietarios han de soportar el paso de los cables de telecomunicaciones sobre sus bienes inmuebles, en los términos regulados. Correlativamente, la imposición de una servidumbre constituye la privación o restricción de un derecho constitucionalmente protegido, como es el dominio, y, por ello, parece claro que procede la «correspondiente indemnización», «concepto que no puede representar otra cosa que el equivalente económico del bien o derecho expropiado» [en este sentido v. la doctrina de la STS 27 octubre 1979, RJ 1979\3841 reiterada, entre otras, en las de 24 de octubre de 1984, 1 de junio de 1985 ( RJ 1985\3612) y 28 de junio de 1988 ( RJ 1988\6003)].

En los apartados siguientes, se concretan los requisitos, el procedimiento y las condiciones para el ejercicio por los operadores de su derecho a la ocupación de la propiedad privada.

---

<sup>8</sup> *Artículo 29 Ley 9/2014. Derecho de ocupación de la propiedad privada*

1 . Los operadores tendrán derecho , en los términos de este capítulo , a la ocupación de la propiedad privada cuando resulte estrictamente necesario para la instalación de la red en la medida prevista en el proyecto técnico presentado y siempre que no existan otras alternativas técnica o económicamente viables , ya sea a través de su expropiación forzosa o mediante la declaración de servidumbre forzosa de paso para la instalación de infraestructura de redes públicas de comunicaciones electrónicas . En ambos casos tendrán la condición de beneficiarios en los expedientes que se tramiten , conforme a lo dispuesto en la legislación sobre expropiación forzosa .

Los operadores asumirán los costes a los que hubiera lugar por esta ocupación .

La ocupación de la propiedad privada se llevará a cabo tras la instrucción y resolución por el Ministerio de Industria , Energía y Turismo del oportuno procedimiento, en que deberán cumplirse todos los trámites y respetarse todas las garantías establecidas a favor de los titulares afectados en la legislación de expropiación forzosa .

2 . La aprobación por el órgano competente del Ministerio de Industria , Energía y Turismo del proyecto técnico para la ocupación de propiedad privada llevará implícita , en cada caso concreto , la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación para la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas , a efectos de lo previsto en la legislación de expropiación forzosa .

3 . Con carácter previo a la aprobación del proyecto técnico , se recabará informe del órgano de la comunidad autónoma competente en materia de ordenación del territorio , que habrá de ser emitido en el plazo máximo de 30 días hábiles desde su solicitud . Si el proyecto afecta a un área geográfica relevante o pudiera tener afecciones ambientales , este plazo será ampliado hasta tres meses . Asimismo , se recabará informe de los Ayuntamientos afectados sobre compatibilidad del proyecto técnico con la ordenación urbanística vigente , que deberá ser emitido en el plazo de 30 días desde la recepción de la solicitud .

4 . En las expropiaciones que se lleven a cabo para la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas ligadas de manera específica al cumplimiento de obligaciones de servicio público se seguirá el procedimiento especial de urgencia establecido en la Ley de Expropiación Forzosa ( RCL 1954 , 1848 ) , cuando así se haga constar en la resolución del órgano competente del Ministerio de Industria , Energía y Turismo que apruebe el oportuno proyecto técnico.



## **2. Requisitos para el ejercicio del derecho de ocupación: necesidad y única alternativa**

Conforme al reproducido artículo 44 de la LGTel de 2022, son dos los requisitos que la operadora debe acreditar para el ejercicio del derecho de "ocupación de la propiedad privada" reconocido en dicho precepto: 1º) que la ocupación resulte estrictamente necesaria para la instalación de la red en la medida prevista en el proyecto técnico presentado; y 2º) que no existan otras alternativas técnicas o económicamente viables. Tal y como ha resaltado algún pronunciamiento judicial, resulta factible la ocupación del operador, "si no hay otra opción viable", correspondiendo a la empresa instaladora probar esta circunstancia y al menos el estudio de otras medias alternativas técnica o económicamente viables (v. SAP de Córdoba núm. 593/2019 de 15 julio, JUR 2020\7138). El cableado de la fachada exige demostrar que no existe canalización subterránea o que ésta no es técnica o económicamente viable. El cumplimiento de ambos requisitos se ha de acreditar en el procedimiento de expropiación forzosa o mediante la declaración de servidumbre forzosa de paso para la instalación de la infraestructura.

## **3. Procedimientos: contractual o administrativo**

Reconocido el derecho de los operadores a la ocupación de la propiedad privada para el despliegue de redes de telecomunicaciones y afirmada la correlativa obligación de los propietarios de soportar la instalación en sus fachadas de cables de telecomunicaciones en los términos regulados, se ofrecen dos vías para materializar ese derecho:

- a) El acuerdo entre operador y propietarios afectados. Naturalmente, cabe la constitución voluntaria de la servidumbre en vía civil<sup>9</sup>.
- b) La tramitación del procedimiento de expropiación forzosa o de declaración de servidumbre forzosa de paso, regulado en la legislación expropiatoria.

Según el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (v. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital - Derechos de paso ([mineco.gob.es](http://mineco.gob.es)), no es habitual en estos casos la tramitación del procedimiento expropiatorio, siendo frecuente su sustitución por el acuerdo voluntario entre las partes. En la citada página web ministerial se afirma literalmente lo siguiente:

«El procedimiento más extendido para la ocupación de la propiedad privada es la búsqueda de acuerdos con los titulares de las fincas e inmuebles que los operadores pretenden utilizar. Si no pueden alcanzar los acuerdos en un inmueble buscan otros inmuebles, antes que iniciar un procedimiento administrativo de expropiación o servidumbre, regulado por la Ley de Expropiación Forzosa, que se prolonga de

---

<sup>9</sup> V. CARRASCO PERERA, A Y CORDERO LOBATO, E. op. cit., pág. 780.



manera importante en el tiempo, tiene un procedimiento farragoso y, además lleva una serie de costes asociados para el operador, y en el que hay que justificar de forma clara y contundente en primer lugar y con carácter previo, la necesidad e inviabilidad de cualquier otra alternativa, y posteriormente, tramitar el procedimiento administrativo especial, antes mencionado, según la legislación de expropiación forzosa con los requisitos formales y garantistas en los que se sustancia».

Si las partes no llegan a un acuerdo, se habrá de seguir el procedimiento administrativo (art. 44 LGTel, arts. 57 y 58 del RD 424/2005 y arts. 9 a 58 de la Ley de Expropiación Forzosa) sin que quepa la constitución directa en vía civil de la servidumbre reconocida legalmente, pues ello implicaría una actuación por la vía de hecho (v. STS de 1 junio 1985, cont.-adm., RJ 1985\3612). A continuación, se destacan algunos de los hitos fundamentales del procedimiento expropiatorio:

- *Órgano competente.* Será el órgano competente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital el que lleve a cabo el procedimiento tendente a la declaración de servidumbre forzosa de paso de cables de telecomunicaciones. Actualmente, la Secretaría General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la información.
- *Declaración de utilidad pública.* No es precisa una declaración específica de utilidad pública. El artículo 6 de la Ley 3/1976 declara de utilidad pública el tendido de líneas, cables y haces hertzianos comprendidos en el artículo 1 de la misma ley (destinadas al servicio público), y conforme al artículo 44.3 de la LGTel, la autorización administrativa concedida al correspondiente proyecto para el despliegue de redes públicas de telecomunicaciones debe conllevar la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos del procedimiento de expropiación forzosa o de declaración de servidumbre forzosa. A todos los efectos, los operadores autorizados gozan de la condición de beneficiarios en los expedientes de expropiación forzosa o de declaración de servidumbre forzosa de paso para la instalación de la infraestructura.
- *Relación detallada de bienes y derechos afectados y declaración de la necesidad de ocupación.* El operador beneficiario de la expropiación deberá presentar un proyecto técnico con una relación concreta e individualizada en la que se describan, en todos los aspectos (material y jurídicos), los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación (arts. 17 LEF y 16.2 REF), así como los nombres de los propietarios, con indicación de su residencia y domicilio, y los de cuantos sean titulares de algún derecho o interés indemnizable, afectados por la expropiación (art. 16.2 LEF). Como



establece el artículo 17.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, cuando el proyecto de obras y servicios comprenda la descripción material detallada de todos los aspectos, materiales y jurídicos, de los bienes o de los derechos que considere de necesaria expropiación, la necesidad de ocupación se entenderá implícita en la aprobación del proyecto, pero el beneficiario estará igualmente obligado a formular la mencionada relación a los solos efectos de la determinación de los interesados.

- *Informes previos.* Con carácter previo a la aprobación del proyecto, se recabará informe del órgano autonómico competente en materia de ordenación territorial, así como del Ayuntamiento en cuestión.
- *Información pública.* Se realizará el trámite de información pública por un plazo de 30 días, publicando la relación individualizada de bienes o derechos de necesaria expropiación (art. 18 Ley Expropiación Forzosa). A estos efectos, la relación detallada de bienes y derechos afectados habrá de publicarse en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la provincia respectiva y en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia, si lo hubiere, comunicándose además a los ayuntamientos en cuyo término radique la cosa a expropiar para que la fijen en el tablón de anuncios (art. 7.1 Ley 3/1976). Como se explicará en el epígrafe siguiente, la omisión de este trámite genera la nulidad del procedimiento (v. STSJ de Castilla y León núm. 2659/2015, de 18 noviembre, Valladolid, sala de lo Contencioso-Administrativo, RJCA 2015\1039, ECLI:ES:TSJCL:2015:5420).
- *Alegaciones de los afectados.* Los titulares de derechos afectados por la expropiación podrán formular alegaciones (arts. 19.2 LEF y 18 REF). Los tribunales han interpretado que los afectados por el procedimiento expropiatorio han de tener derecho a formular alegaciones en los términos del artículo 19.1 LEF, de modo que “cualquier persona podrá aportar por escrito los datos oportunos para rectificar posibles errores de la relación publicada u oponerse, por razones de fondo o forma, a la necesidad de la ocupación”, pudiendo además en este caso indicar “los motivos por los que deba considerarse preferente la ocupación de otros bienes o la adquisición de otros derechos distintos y no comprendidos en la relación, como más conveniente al fin que se persigue” (cfr. STSJ Castilla-León núm. 2659/2015, de 18.11.2015 con cita de las sentencias del TS sentencias de 29 de octubre de 2002 (RJ 2002, 10186) o de 18 de marzo de 2005)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Por su claridad sobre esta cuestión, se reproduce literalmente parte de la citada sentencia: «La razón es que sólo mediante ese trámite específico pueden los afectados hacerse oír sobre la proyectada expropiación de sus fincas. En esa misma sentencia se recuerda que dicho trámite no queda suplido por el trámite de



- *Actas de ocupación.* La necesidad de ocupación será acordada por la Secretaría, salvo que exista objeción formulada, en cuyo caso, la resolución se adoptará por Decreto del Consejo de Ministros (art. 7.5 Ley 3/1976). Este acuerdo también será objeto de información pública (v. arts. 21.2 LEF y 20.2 REF) y se deberá notificar individualmente a los expropiados la parte del acuerdo que pueda afectarles (arts. 21.3 LEF y 29.3 REF).
- *Justiprecio.* Conforme a la legislación de expropiación forzosa, se calculará el valor de los bienes o derechos objeto de ocupación (v. arts. 24 a 47 LEF). Como señala el artículo 44 de la LGTel, los operadores han de soportar los costes de la ocupación de la propiedad privada.

El artículo 8.2 de la Ley 3/1976 exige que la indemnización por la imposición de la servidumbre de paso de cables de telecomunicaciones comprenda los siguientes conceptos: a) El valor de la superficie del terreno ocupado por los postes, apoyos, torres de sustentación, edificaciones y servicios para estaciones de enlaces hertzianos, o por la anchura de la zanja si la servidumbre es de paso subterráneo e impide el normal aprovechamiento del suelo; b) El importe de la depreciación que en el predio sirviente ocasiona la servidumbre, incluso la de la línea aérea o haz hertziano o, en su caso, la de paso subterráneo; las limitaciones en el uso y aprovechamiento de aquél, como consecuencia del paso para la vigilancia, conservación y reparación de las instalaciones de telecomunicación y radiodifusión de sonidos e imágenes, y c) la indemnización por los daños y perjuicios causados por la ocupación temporal de terrenos para depósito de materiales o para el ejercicio de las actividades necesarias para la construcción y explotación de las redes de telecomunicación y radiodifusión de sonidos e imágenes. Además, en todo caso será objeto de indemnización el importe de las obras que fuera necesario realizar para el normal restablecimiento del suelo

---

información pública que prevén determinadas leyes sectoriales respecto del proyecto que se pretende ejecutar, siendo necesario acudir al trámite de información pública previsto en el procedimiento expropiatorio. Y esta exigencia se produce, según la citada sentencia, cuando el trámite previsto en la ley sectorial se refiere a las características generales de la infraestructura proyectada, no a las concretas fincas que se deberán expropiar para su construcción; es decir, esos trámites versan sobre la oportunidad de la obra que justifica la expropiación, no sobre bienes determinados. De aquí que los afectados no puedan por esos trámites defender sus intereses de la misma manera que pueden hacerlo mediante el trámite de información pública del artículo 18 LEF, que sí versa sobre la relación de bienes cuya ocupación se considera necesaria. Y por ello también se descarta que el trámite previsto en el artículo 19.2 LEF sirva para este fin, en cuanto permite sólo la corrección de errores del proyecto de obras que lleva aparejada la declaración de necesidad de ocupación, pero no permite alegar nada con respecto a la necesidad de ocupación misma. En definitiva, esta jurisprudencia se fundamenta en la necesidad de garantizar a los expropiados la oportunidad real de alegar sobre la necesidad de ocupar los bienes y derechos afectados por la expropiación, desterrando así cualquier indefensión material».



como consecuencia de apertura de zanjas, instalación de postes, torres o apoyos fijos u otra obra. La determinación del justiprecio expropiatorio se realizará conforme al procedimiento previsto en la LEF y en el REF y en las correspondientes reglas de valoración. Nunca se determinará por decisión unilateral del operador. El pago del justiprecio debe ser previo a la ocupación (arts. 51 LEF y 52.2 REF).

- *Procedimiento especial de urgencia.* Según establece la LGTel, cuando el beneficiario de la expropiación tenga obligaciones de servicio público (los operadores autorizados para prestar servicios de comunicaciones electrónicas las tienen en los términos del artículo 35 y ss. de la LGTel 11/2022), se seguirá el procedimiento especial de urgencia del artículo 52 LEF si así lo hace constar el órgano administrativo cuando apruebe el proyecto técnico (basta que se haga constar que el operador tiene impuestas dichas obligaciones). Según tiene declarado el Tribunal Supremo, «*la declaración de urgencia no supone más que una simple reducción de plazos, sobre todo el referente a la ocupación de la finca expropiada. Supone, simplemente, una mera anticipación en la ocupación del bien expropiado, lo que se realiza con anterioridad a la concreción y pago del justiprecio, y con su declaración se entiende ya cumplido el trámite de necesidad de ocupación de los bienes a expropiar según el proyecto aprobado*» (v. por todas, STS, cont.-adm., de 1 de febrero de 1994). Este procedimiento se caracteriza por el hecho de que la ocupación precede a la determinación del justiprecio. Para proceder a la ocupación, basta que la Administración formule y proceda al depósito (o al pago, si el expropiado lo pide, art. 58.1 REF) de una cifra calculada sobre el valor catastral de la finca (cfr. art. 52.4 LEF), así como que ella misma fije la indemnización por los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación (art. 52.5 LEF).

#### **4. ¿Es necesario el consentimiento del propietario?**

Como se ha expuesto, no es necesario obtener el consentimiento explícito del propietario afectado para poder llevar a cabo la ocupación de la propiedad privada para el despliegue de redes de telecomunicaciones. Ahora bien, si no se ha obtenido este consentimiento, mediante el correspondiente convenio entre las partes, es necesaria la tramitación del correspondiente procedimiento expropiatorio en el que, como garantía, los titulares de derechos afectados deben tener ocasión de pronunciarse.

El artículo 44.1 de la vigente Ley 11/2022, General de Telecomunicaciones, al igual que el artículo 29 de su predecesora, la Ley 9/2014, establece que “[l]a ocupación de la propiedad privada se llevará a cabo tras la instrucción y resolución por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital del oportuno procedimiento, en que *deberán cumplirse todos los trámites y respetarse todas las garantías establecidas a favor*



de los titulares afectados en la legislación de expropiación forzosa”. Diríase que este precepto es más garantista con los derechos de los propietarios que otros precedentes (cfr. arts. 46 Ley 11/1998<sup>11</sup> y 27 Ley 32/2003<sup>12</sup>) en los que no existe esa exigencia expresa de

---

<sup>11</sup> Artículo 46 Ley 11/1998. Expropiación forzosa

1. Los operadores titulares de redes públicas de telecomunicaciones a las que se refiere el artículo 43 podrán exigir que se les permita la ocupación de la propiedad privada, cuando así resulte necesario para la instalación de la red, ya sea a través de su expropiación forzosa o ya mediante la declaración de servidumbre forzosa de paso de infraestructura de redes públicas de telecomunicaciones. En ambos casos, tendrán la condición de beneficiarios en los expedientes que se tramiten, conforme a lo dispuesto en la legislación sobre expropiación forzosa.

2. La aprobación del proyecto técnico por el órgano competente del Ministerio de Fomento que reglamentariamente se determine, llevará implícita, en cada caso concreto, la declaración de utilidad pública y la de necesidad de ocupación, a efectos de lo previsto en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, para la instalación de redes públicas de telecomunicaciones.

Con carácter previo a la aprobación del proyecto técnico, se recabará informe de la Comunidad Autónoma competente en materia de ordenación del territorio, que habrá de ser emitido en el plazo máximo de quince días desde su solicitud. No obstante, previa solicitud de la Comunidad Autónoma, este plazo será ampliado hasta dos meses si el proyecto afecta a un área geográfica relevante.

3. En las expropiaciones que se lleven a cabo para la instalación de redes públicas de telecomunicaciones, cuyos titulares tengan impuestas las obligaciones de servicio público indicadas en los apartados a) y b) del artículo 36, se seguirá el procedimiento especial de urgencia establecido en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, cuando así se haga constar en la resolución del órgano competente del Ministerio de Fomento que apruebe el oportuno proyecto técnico.

4. Las competencias de la Administración del Estado a las que se refiere este artículo se entenderán sin perjuicio de las que correspondan a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio.

<sup>12</sup> Artículo 27 Ley 32/2003. Derecho de ocupación de la propiedad privada

1. Los operadores también tendrán derecho, en los términos de este capítulo, a la ocupación de la propiedad privada cuando resulte estrictamente necesario para la instalación de la red en la medida prevista en el proyecto técnico presentado y siempre que no existan otras alternativas económicamente viables, ya sea a través de su expropiación forzosa o mediante la declaración de servidumbre forzosa de paso para la instalación de infraestructura de redes públicas de comunicaciones electrónicas. En ambos casos tendrán la condición de beneficiarios en los expedientes que se tramiten, conforme a lo dispuesto en la legislación sobre expropiación forzosa.

2. La aprobación del proyecto técnico por el órgano competente de la Administración General del Estado llevará implícita, en cada caso concreto, la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación para la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas, a efectos de lo previsto en la legislación de expropiación forzosa.

3. Con carácter previo a la aprobación del proyecto técnico, se recabará informe de la comunidad autónoma competente en materia de ordenación del territorio, que habrá de ser emitido en el plazo máximo de 15 días desde su solicitud. No obstante, previa solicitud de la comunidad autónoma, este plazo será ampliado hasta dos meses si el proyecto afecta a un área geográfica relevante.

4. En las expropiaciones que se lleven a cabo para la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas cuyos titulares tengan impuestas obligaciones de servicio público indicadas en el artículo 22 o en los apartados 1 y 2 del [artículo 25](#), se seguirá el procedimiento especial de urgencia establecido en la Ley de Expropiación Forzosa, cuando así se haga constar en la resolución del órgano competente de la Administración General del Estado que apruebe el oportuno proyecto técnico.



que se cumplan “*todos los trámites*” y se respeten “*todas las garantías establecidas a favor de los titulares afectados en la legislación de expropiación forzosa*”. En el marco de estas leyes (en principio, menos garantistas que la LGTel vigente y que la Ley 9/2014), el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre algunas ordenanzas municipales en las que, entre la documentación exigida al operador para la obtención de la licencia de instalación, se incluía un documento que expresara la conformidad del titular del terreno o finca sobre la que se habría de ubicar la instalación o un anexo en el que se acreditara “derecho bastante o disponibilidad sobre los terrenos en los que se instalará la infraestructura proyectada”. En estos casos, el Alto Tribunal ha considerado improcedente tal exigencia y ha anulado las ordenanzas municipales recurridas, en cuanto cercenaban el derecho de los operadores a la ocupación de la propiedad privada reconocido en la legislación de telecomunicaciones [v. SSTS, cont.-adm., de 6 de abril de 2010, (JUR 2010, 15306) y de 14 mayo 2010, (RJ 2010\3577)].

Aunque no sea preceptivo acreditar el consentimiento de los interesados, en relación con su eventual intervención, se han planteado dos cuestiones referentes a los trámites del procedimiento expropiatorio tramitado por la vía de urgencia (cuando al beneficiario se le imponen obligaciones de servicio público), que conviene traer aquí a colación: 1ª) Se ha cuestionado si la declaración de utilidad pública y la correspondiente declaración de necesidad de ocupación urgente con la relación detallada de derechos afectados debe ser también objeto de información pública previa; 2ª) Si la declaración de utilidad pública y la correspondiente declaración de necesidad de ocupación urgente con la relación detallada de derechos afectados han de ser notificados personalmente a los interesados o si basta que esta resolución se someta a información pública.

En cuanto al problema relativo a la necesidad de conceder el trámite de información pública a la relación de bienes afectados en la declaración de ocupación y el momento adecuado para ello, en los procedimientos expropiatorios tramitados por vía de urgencia, la jurisprudencia ha afirmado que, en estos casos, el trámite de información pública sigue siendo necesario aunque no se requiere que tenga carácter previo y aunque no esté expresamente previsto en el artículo 52 de la LEF [v. SSTS de 27 de enero de 1996 (RJ 1996, 1689) y 24 de julio de 2001 (RJ 2001, 5409) 29 de octubre de 2002 (RJ 2002, 10186); de 15 de octubre de 2008 (RJ 2008, 5736); de 10 de noviembre del 2009 (RJ 2009, 7977); de 17 febrero 2010 (RJ 2010\3372); de 13 abril 2011 (RJ 2011\3217); de 18 febrero 2011 (RJ 2011\1232); de 21 de julio de 2014 (RJ 2014, 4110); de 19 de septiembre de 2014 (casación 5780/2011); de 2 de febrero y de 4 de mayo de 2015 (RJ 2015, 1562), recaídas en los recurso de casación números 2914/2013 y 4407/2012)]. Incide la citada jurisprudencia en la redacción del artículo 56 del REF, que, tras decir que el acuerdo de ocupación urgente debe hacer referencia a los bienes a ocupar, establece que debe recoger asimismo “el resultado de la información pública en la que por



imposición legal o, en su defecto, por plazo de quince días, se haya oído a los afectados por la expropiación de que se trate". El mencionado trámite de información pública es preceptivo también en el procedimiento de urgencia, pues sólo mediante ese trámite específico pueden los afectados hacerse oír sobre la proyectada expropiación de sus fincas. Dicho trámite no puede quedar suplido por el trámite de información pública que prevén determinadas leyes sectoriales respecto del proyecto que se pretende ejecutar, cuando el trámite previsto en la ley sectorial se refiere a las características generales de la obra o red proyectada, no a las concretas fincas o derechos afectados por su despliegue, siendo necesario acudir al trámite de información pública previsto en el procedimiento expropiatorio. Tampoco la omisión del trámite de información pública puede ser sustituida por la ofrecida al convocar a los interesados al levantamiento de las actas de ocupación.

Respecto a la notificación personal de la declaración de la necesidad de ocupación urgente de la propiedad, el Tribunal Supremo ha declarado, en coherencia con la previsión legal (art. 21.3 LEF) que dicha declaración se ha de notificar personalmente al interesado, y ello aunque se aplique el procedimiento de urgencia [SSTS, cont-adm., de 11 de julio de 2000 ( RJ 2000, 6370), 24 de abril de 2003 ( RJ 2003, 3733), 20 de septiembre de 2006 ( RJ 2006, 7439), 21 de abril de 2009 ( RJ 2009, 4049), 17 de febrero de 2010 ( RJ 2010, 3372), 14 de noviembre de 2011 ( RJ 2012, 2191) (rec. 3886/2008) o la sentencia de esta Sala de fecha 18 de Febrero del 2011 ( RJ 2011, 1232); STSJ CLM del 21 de noviembre de 2018 ( JUR 2019, 20440) (no casada en este punto por la STS de 25 mayo de 2020, RJ 2020\1724)]. Esta jurisprudencia tiene declarado que «si bien en el procedimiento de urgencia, no se impone expresamente la notificación a los afectados de la declaración de la necesidad de ocupación, dicha notificación es en todo caso exigible; y ello porque el artículo 21.3 de la Ley de Expropiación Forzosa, que obliga a la notificación de la declaración de la necesidad de ocupación en el procedimiento expropiatorio ordinario, debe ser interpretado extensivamente como una garantía propia de cualquier procedimiento expropiatorio. En definitiva, se trata de que el afectado pueda combatir la declaración de necesidad de ocupación antes de que la ocupación misma se lleve a cabo.

El incumplimiento de los trámites en cuestión (información pública y notificación personal de la declaración de necesidad urgente de ocupación) genera la nulidad de la expropiación o constitución de la servidumbre de paso de cables. En cuyo caso, si no procediera la restitución de la cosa, procede además del correspondiente justiprecio, la indemnización al titular del derecho, siempre que éste acredite haber sufrido por la ocupación ilegal un daño efectivo e indemnizable (DA LEF).



### **5. Si el propietario se opone, ¿deben suspenderse los trabajos de cableado?**

Como se ha justificado, el operador no ha de requerir el consentimiento expreso del propietario para ejercer su derecho a la servidumbre de paso de infraestructuras, pero sí puede el propietario manifestar su oposición en el marco del procedimiento administrativo antes descrito y si éste no se hubiera seguido, está legitimado para el ejercicio de la acción negatoria frente a quien ejerce la servidumbre sin título legítimo para ello (cfr. SAP Asturias de 2 de abril de 1998, AC 1998,749).

### **III. Conclusiones**

- 1ª. En aras del interés general en el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas, se reconoce a los operadores de comunicaciones electrónicas el derecho a la ocupación de la propiedad privada para el despliegue de redes, cuando la ocupación resulte estrictamente necesaria para la instalación de la red en la medida prevista en el proyecto técnico presentado y no existan otras alternativas técnicas o económicamente viables. En otros términos, resulta factible la ocupación del operador, "si no hay otra opción viable", correspondiendo a la empresa instaladora probar esta circunstancia y al menos el estudio de otras medias alternativas técnica o económicamente viables. El cableado de la fachada exige demostrar que no existe canalización subterránea o que ésta no es técnica o económicamente viable.
- 2ª. Se ofrecen dos vías para materializar ese derecho de los operadores: a) El acuerdo entre operador y propietarios afectados (constitución voluntaria de la servidumbre) o en su defecto, la tramitación del procedimiento de expropiación forzosa o de declaración de servidumbre forzosa de paso, regulado en la legislación expropiatoria.
- 3ª. Los propietarios han de soportar el paso de los cables de telecomunicaciones sobre sus bienes inmuebles, en los términos regulados. Dado que la imposición de una servidumbre constituye la privación o restricción de un derecho constitucionalmente protegido, como es el dominio, procede la correspondiente indemnización.
- 4ª. Si no se ha obtenido el consentimiento del titular de la propiedad mediante el convenio entre las partes, es necesaria la tramitación del correspondiente procedimiento expropiatorio en el que, como garantía, los titulares de derechos afectados deben tener ocasión de pronunciarse. Y ello tanto en el procedimiento expropiatorio ordinario como en el de urgencia.
- 5ª. Como garantía de los derechos de los propietarios afectados, la declaración de la necesidad de ocupación con el detalle de los derechos afectados debe ser objeto de información pública y notificada personalmente a los titulares de derechos afectados. Y ello tanto en el procedimiento expropiatorio ordinario como en el de urgencia.



- 6ª. El incumplimiento de los trámites en cuestión (información pública y notificación personal de la declaración de necesidad urgente de ocupación) genera la nulidad de la expropiación o constitución de la servidumbre de paso de cables. En cuyo caso, si no procediera la restitución de la cosa, procede además del correspondiente justiprecio, la indemnización al titular del derecho, siempre que éste acredite haber sufrido por la ocupación ilegal un daño efectivo e indemnizable.
- 7ª. Si no se hubiera alcanzado un acuerdo voluntario y tampoco se hubiera tramitado el procedimiento expropiatorio con las debidas garantías, el propietario afectado por el cableado está legitimado para el ejercicio de la acción negatoria frente a quien ejerce la servidumbre sin título legítimo para ello y pedir la retirada de los cables, sin perjuicio de la reposición de las cosas al estado en el que se encontraran antes del cableado y la eventual indemnización por los daños ocasionados.