

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de Julio de 2015 (rec. 3710/2012)

Encabezamiento

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintiocho de Julio de dos mil quince.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 3.710/2.012, interpuesto por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada por el Sr. Abogado del Estado, contra la *sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada en fecha 2 de julio de 2.012 en el recurso contencioso-administrativo número 1.095/2.004*, sobre requerimiento en relación con la normativa de prevención de incendios forestales a los titulares de carreteras.

Es parte recurrida la JUNTA DE ANDALUCÍA, representada por el Sr. Letrado de dicha Administración.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- En el recurso contencioso-administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada (Sección Tercera)* ha dictado *sentencia de fecha 2 de julio de 2.012*, desestimatoria del recurso promovido por la Administración General del Estado contra el requerimiento efectuado por el Director General de Gestión de Medio Natural de la Junta de Andalucía a la Demarcación de Carreteras en Andalucía Oriental en fecha 25 de marzo, a fin de mantener libres de residuos, matorral y vegetación herbácea tanto la zona de dominio público como la de servidumbre en las carreteras de las que es titular durante el periodo comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de octubre.

SEGUNDO .- Notificada dicha sentencia a las partes, la demandante presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en decreto del Secretario de la Sala de instancia de fecha 26 de septiembre de 2.012, remitiéndose las actuaciones a este Tribunal Supremo tras emplazarse a las partes.

TERCERO .- Recibidas las actuaciones, se han entregado las mismas al Abogado del Estado para que manifestara si sostenía el recurso, lo que ha hecho en el plazo concedido presentado el escrito de interposición del mismo, en el que se formula un único motivo al amparo del *apartado 1.d) del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio*, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por infracción de los *artículos 22.2, 22.3 y 22.4 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras*; del *artículo 78.3 del Reglamento General de Carreteras*, aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre; del *artículo 348 del Código Civil*; de los artículos 31.1 y 31.2 de la Ley andaluza 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales, y del artículo 22 del Decreto andaluz 247/2001, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de prevención y lucha contra los incendios forestales.

Termina su escrito suplicando que se dicte sentencia por la que se case la recurrida, dictándose nuevo fallo por el que se estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto en la instancia y declarando la nulidad del precepto

reglamentario impugnado.

El recurso de casación ha sido admitido por providencia de la Sala de fecha 4 de febrero de 2.013.

CUARTO .- Personado el Letrado de la Junta de Andalucía, ha formulado escrito de oposición al recurso de casación, suplicando que se dicte sentencia declarando no haber lugar al mismo, con costas para la recurrente.

QUINTO .- Por providencia de fecha 27 de mayo de 2.015 se ha señalado para la deliberación y fallo del presente recurso el día 14 de julio de 2.015, en que han tenido lugar dichos actos.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espin Templado, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Objeto y planteamiento del recurso de casación.

La Administración del Estado impugna en casación la *Sentencia dictada el 2 de julio de 2.012 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada (Sección Primera)* en materia de carreteras. La *Sentencia impugnada desestimó el recurso que el Estado había interpuesto contra el requerimiento de 25 de marzo de 2.004* que la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía había dirigido a la Demarcación de Carreteras del Estado de Andalucía Oriental a fin de que mantuviera libres de residuos, matorral y vegetación herbácea la zona de servidumbre de las carreteras de su titularidad.

El recurso se formula mediante un único motivo, acogido al *apartado 1.d) del artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción*, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico. Se aduce la vulneración de los siguientes *artículos: 22. 2, 3 y 4 de la Ley de Carreteras del Estado; 78.3 de su Reglamento (Real Decreto 1812/1994); 384 del Código Civil; 31.1 y 2 de la Ley Andaluza 5/1999 y 22 del Decreto 247/2001*. Entiende la Administración del Estado que el requerimiento impugnado infringe los citados preceptos legales y reglamentarios debido a que la zona de servidumbre no supone la atribución al Estado de ninguna titularidad patrimonial alguna, pues los terrenos siguen siendo de titularidad privada, sino tan sólo de competencias relacionadas con el funcionamiento del servicio público de carreteras.

SEGUNDO .- Sobre los fundamentos de la Sentencia impugnada.

La Sentencia recurrida justifica la desestimación del recurso contencioso administrativo a quo en las siguientes razones:

" **CUARTO.-** Con carácter previo a analizar la cuestión de derecho sometida a debate, han de destacarse los diversos preceptos aplicables en la materia. Así:

El artículo 22 de la Ley estatal 25/88, de carreteras establece que:

"1. 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 art. 21 y exteriormente por dos líneas paralelas a las

aristas exteriores de la explanación a una distancia de 25 metros en autopistas, autovías, y vías rápidas, y de 8 metros en el resto de las carreteras, medidas desde las citadas aristas.

2. En la zona de servidumbre no podrán realizarse obras ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad vial, previa autorización, en cualquier caso, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, sin perjuicio de otras competencias concurrentes y de lo establecido en el art. 38.

3. En todo caso, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo podrá utilizar o autorizar la utilización de la zona de servidumbre por razones de interés general o cuando lo requiera el mejor servicio de la carretera.

4. Serán indemnizables la ocupación de la zona de servidumbre y los daños y perjuicios que se causen por su utilización".

El artículo 54 de la Ley 8/01, de 12 de julio, de carreteras de Andalucía, en relación a la Zona de servidumbre legal establece que:

"1. La zona de servidumbre legal de las carreteras consiste en dos franjas de terreno, una a cada lado de las mismas, delimitadas interiormente por la zona de dominio público adyacente y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación, y a una distancia de veinticinco metros en vías de gran capacidad y de ocho metros en las vías convencionales, medidos en horizontal y perpendicularmente desde las citadas aristas.

2. La Administración podrá utilizar la zona de servidumbre legal para cuantas actuaciones requiera el interés general, la integración paisajística de la carretera y el mejor servicio del dominio público viario.

La zona de servidumbre legal podrá utilizarse para realizar cualquier actuación necesaria o conveniente para ejecutar obras de carreteras, y en particular para:

a) Obras declaradas de emergencia.

b) Obras de mejora y de conservación.

c) Actuaciones de seguridad vial.

d) Obras de mejora de la integración paisajística.

e) Obras para la infraestructura cartográfica de la red de carreteras de Andalucía.

3. En la zona de servidumbre no podrán realizarse obras ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad vial y previa autorización del órgano competente de la Administración titular de la carretera, sin perjuicio de otras competencias concurrentes.

4. El uso y ocupación de la zona de servidumbre legal por terceros para realizar las obras indicadas en el apartado anterior deberá contar con expresa autorización administrativa.

5. El uso y ocupación de la zona de servidumbre legal por parte de la Administración o por los terceros por ella autorizados, no están sujetos a previa autorización de los propietarios de los predios sirvientes, debiéndose realizar el previo pago o consignar el depósito del importe de la correspondiente indemnización, salvo en los supuestos de declaración de emergencia de la actuación.

Los daños y perjuicios que se causen por la utilización de la zona de servidumbre legal, serán indemnizados por el beneficiario de la ocupación.

6. Cuando el uso y ocupación de la zona de servidumbre legal no fuese temporal sino permanente, la aprobación por parte de la Administración del correspondiente proyecto y de sus incidencias, o la declaración de emergencia de las obras implicará, a efectos de la expropiación forzosa, la declaración de utilidad pública, necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de los derechos correspondientes, así como, en su caso, la urgencia de la ocupación".

El artículo 31 de la Ley 5/99, de 29 de junio , de prevención y lucha contra los incendios forestales, establece en relación a los vertederos, vías de comunicación y conducciones eléctricas, que: "1. Reglamentariamente se regularán las medidas de prevención de incendios que deberán cumplir los vertederos de residuos emplazados en Zonas de Peligro o en los terrenos forestales y sus proximidades, así como las obligaciones exigibles a los titulares de vías de comunicación y conducciones eléctricas que discurran por terrenos forestales y la Zona de Influencia Forestal.

2. El acceso a los caminos públicos que transcurran por terrenos forestales y el tránsito por los mismos podrá limitarse o prohibirse cuando la presencia de factores de riesgo lo haga aconsejable".

Y el artículo 22 del Decreto andaluz 247/01, por el que se aprueba el Reglamento que procede a desarrollar la anterior Ley , establece, en relación a las carreteras, vías férreas y otras vías de comunicación: "1. Durante las Épocas de Peligro medio y alto los titulares de carreteras, vías férreas y otras vías de comunicación deberán mantener libres de residuos, matorral y vegetación herbácea, tanto la zona de dominio público como la de servidumbre, pudiéndose mantener las formaciones arbóreas y arbustivas en las densidades que, en su caso, se establezcan.

2. De conformidad con lo previsto en el art. 10.4 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo , que aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, queda prohibido arrojar desde vehículos colillas, cigarrillos o cualquier objeto en combustión o susceptible de provocarla".

La interpretación conjunta de esta normativa determina que en la legislación sectorial de carreteras, tanto en la estatal como en la autonómica, se procede a regular la existencia de una zona de servidumbre en las carreteras y se establece que la Administración podrá utilizar la zona de servidumbre legal para cuantas actuaciones requiera el interés general, atribución que determina que es la concurrencia del interés general el que determina la utilización de una zona que no es dominio público, sino particular, pero que está sometida a unas limitaciones de uso importantes, precisamente por colindar con la carretera.

Con estas premisas ha de destacarse la importancia de las políticas de prevención y lucha contra los incendios, para lo cual es determinante la cooperación de

todas las Administraciones Públicas implicadas y de todos los ciudadanos. Precisamente estas notas son reflejadas en la exposición de motivos de la Ley andaluza 5/99, que, tras destacar la atribución competencial a la Comunidad Autónoma en los arts. 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía de Andalucía relativos a las materias de montes, aprovechamientos y servicios forestales y de medio ambiente, respectivamente -a ejercitar en el marco de la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente y sobre montes y aprovechamientos forestales, dictada al amparo del *art. 149.1.23ª de la Constitución*, e igualmente en el respeto a cualquier otro título competencial estatal constitucionalmente previsto que tenga conexión con su contenido, como los relativos a legislación civil (*art. 149.1.8ª de la Constitución Española*), seguridad pública (*art. 149.1.29ª*) o bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, legislación sobre expropiación forzosa y legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (*art. 149.1.18ª*)-, así como la concurrencia de otros títulos competenciales estatutariamente asumidos por la Comunidad Autónoma Andaluza que inciden sobre aspectos concretos, como los referentes a la mejora y ordenación de las explotaciones forestales (*art. 18.1.4 del Estatuto de Autonomía*), régimen local (*art. 13.3*), bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma (*art. 13.6*), urbanismo (*art. 13.8*), asociaciones (*art. 13.25*) o expropiación forzosa, en los términos, esta última, vinculados al carácter medial o instrumental que ha destacado la jurisprudencia constitucional; establece:

"La Ley parte del principio de que la prevención y lucha contra los incendios forestales conciernen a todos, y de que el uso de los montes debe estar presidido por la necesidad de prevenir la iniciación o propagación de incendios forestales. Siguiendo la ya antigua tradición de exigir a cada uno lo que pueda aportar en la lucha contra los incendios, recogida en fecha más reciente por la legislación de protección civil, se configura la colaboración ciudadana como obligatoria, si bien se exige más a quien más se beneficia del monte, por lo que los propietarios y titulares de derechos reales o personales de uso y disfrute de terrenos o explotaciones forestales deberán asumir las obligaciones derivadas de dicha titularidad.

En materia de acción administrativa se fijan las competencias de las Administraciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía que deben intervenir en la materia y la necesaria colaboración entre las mismas.

Para canalizar la colaboración de los propietarios forestales, incluidas las Entidades Locales y asociaciones o entidades previstas por la Ley, se acude a la figura de la Agrupación de Defensa Forestal, instaurada en la Ley Forestal de Andalucía y de la que destaca su carácter voluntario. Asimismo, se regulan los Grupos Locales de Pronto Auxilio, promovidos por las Entidades Locales, y otros grupos equivalentes que sirvan de cauce a la participación voluntaria de los ciudadanos en la prevención y lucha contra los incendios forestales.

Se presta una especial atención a los aspectos relativos a la prevención, partiendo de la base de que la acción más eficaz contra los incendios forestales es la de evitar que se produzcan. De ahí que se contemple la planificación preventiva y se prevea la regulación de los usos y actividades susceptibles de provocar incendios forestales, fijando las bases para el señalamiento de las épocas y zonas de peligro a partir de la ya amplia experiencia adquirida en este tema.

La planificación se realiza a través de dos clases de instrumentos dedicados, respectivamente, a la prevención y a la lucha contra los incendios forestales, no sólo

con objetivos distintos, sino con uso de metodología y recursos claramente diferenciados. En cuanto a la primera, y partiendo de la conveniencia de que exista un instrumento integrador, la prevención de incendios se planifica a través de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales previstos en la Ley Forestal de Andalucía. Como medio para concretar esta planificación en cada monte, se prevé la incorporación de previsiones de gestión preventiva de incendios en los instrumentos de ordenación o gestión forestal existentes, tales como Proyectos de Ordenación y Planes Técnicos, y en defecto de los mismos, la elaboración de Planes de Prevención de Incendios Forestales".

Con estas premisas, puede concluirse que la evitación de incendios forestales viene a constituir una cuestión en que el interés general está en juego, y es precisamente, este interés general el que posibilita que las Administraciones efectúen actividades concretas en las zonas de servidumbre de las carreteras, como delimitan tanto el *art. 22.3 de la Ley estatal 25/88, de carreteras*, y el *art. 54.2 de la Ley 8/01, de 12 de julio*, de carreteras de Andalucía, anteriormente prescritos.

Viene a esgrimir el Abogado del Estado que el art. 78.3 del Reglamento de carreteras, dictado en desarrollo de la Ley estatal de carreteras, concreta los supuestos en los que es admisible la utilización de los terrenos de las zonas de servidumbre, entre las que no se encuentra la retirada de matorral o vegetación herbácea; pero ha de destacarse que esta enumeración no constituye una lista cerrada, cuando, precisamente, la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias, procede a dictar una disposición reglamentaria que concreta los supuestos que deben entenderse de interés general para el desarrollo de determinadas actividades en la zona de servidumbre de las carreteras que transcurran por su ámbito territorial, contando con la habilitación legal previa que cifra expresamente el "interés general" como uno de los elementos concurrentes para el desarrollo de determinadas actividades. Y concretamente, en el caso de autos, estas actividades se circunscriben a la retirada de matorral y hierbas de la zona de servidumbre de las carreteras (por parte del titular de las mismas) en aras de prevenir incendios, ya que, como precisa la propia Ley andaluza 5/99 "los incendios forestales constituyen una grave amenaza para el medio natural y, sin embargo, cada año cientos, cuando no miles, de hectáreas sucumben a la acción del fuego, motivado tanto por causas naturales como por la malicia y la desidia humanas".

Consecuentemente, se concluye que existe una habilitación legal para el dictado del *art. 22 del Decreto andaluz 247/01, que no puede ser anulado, como pretende el Abogado del Estado, al interponer el recurso contencioso administrativo, siendo competente esta Sala para dicho pronunciamiento ex art. 27.2 LJCA de 13 de julio de 1998, al determinar que, al fundarse el recurso contra el acuerdo identificado en el primer fundamento jurídico de esta resolución en la invalidez de la referida disposición general*, lo realmente interpuesto es un recurso indirecto contra dicha disposición reglamentaria, que al emanar de la Comunidad Autónoma se circunscribe al control que sobre su legalidad puede efectuar el presente Tribunal, de conformidad con el *art. 10.1 b) LJCA*.

Además de todo lo anterior, se plantea por el Abogado del Estado el recurso contra el requerimiento en cuestión en fundamento a que los terrenos afectados por la servidumbre no son de titularidad de la Administración General del Estado, sino de particulares; pero, sin embargo, la Administración General del Estado, como titular de la carretera cuya zona de servidumbre está afectada por el acuerdo objeto del presente recurso contencioso administrativo, tiene facultades sobre dicha zona, y son

precisamente las relacionadas con el interés general que aquí es el fundamento para imponer la obligación de actuar en relación a eliminar matorrales o vegetación herbácea para prevenir y evitar incendios. Podría plantearse, aunque es una cuestión que ni siquiera se suscita por el Abogado del Estado, que fuera la propia Administración autonómica la que procediera a eliminar tales matorrales en el ejercicio de sus propias competencias en materia de protección medio ambiental; pero, en todo caso, esto no veta la posibilidad de atender a la cooperación entre Administraciones Públicas, en materia de prevención de incendios, a los efectos de dar cobertura al requerimiento efectuado." (fundamento de derecho cuarto)

TERCERO .- Sobre las atribuciones y obligaciones del Estado en la zona de servidumbre de carreteras de su titularidad.

Basa el Abogado del Estado el motivo en que se funda el recurso en que la zona de servidumbre es de titularidad privada, sin que posea el Estado atribuciones dominicales de ningún tipo. Sus competencias están relacionadas exclusivamente con el funcionamiento del servicio público de carreteras y se proyectan sobre terrenos que siguen siendo de titularidad privada, aunque las facultades de los titulares estén limitadas por ley.

Afirma el representante de la Administración del Estado que aun aceptado que la Junta de Andalucía ostenta competencias en materia de prevención y lucha contra los incendios forestales, tales competencias no bastan para establecer un nuevo contenido a las competencias estatales en relación con las carreteras de la red del Estado. Se habría infringido, por tanto, el *artículo 22 de la Ley de Carreteras del Estado* (Ley 25/1988, de 29 de julio) al imponer al Estado una obligación que innova y modifica el contenido de las competencias y atribuciones que dicha norma otorga al Estado en la zona de servidumbre. De forma negativa, se infringe también, afirma el Abogado del Estado, el *artículo 348 del Código Civil*, al imponer a un *tercero obligaciones características de quien ostenta la titularidad patrimonial*. Por otra parte, *no es posible aplicar a las carreteras del Estado la Ley de Carreteras de Andalucía, pues aquéllas quedan fuera del ámbito de aplicación de dicha norma* .

Concluye el Abogado del Estado afirmando que ni existe la titularidad patrimonial, ni la regulación de la zona de servidumbre prevé una tal obligación, ni la Comunidad Autónoma puede alterar el contenido de las facultades y responsabilidades que la zona de servidumbre comporta y que ha de determinar la legislación estatal ni, en fin, la Junta de Andalucía puede definir unilateralmente los ámbitos en los que el Estado deba cooperar.

Sin duda tiene razón el Abogado del Estado en varias de sus afirmaciones. Así, es cierto, en primer lugar, que la Junta de Andalucía no podría en ningún caso atribuir al Estado facultades dominicales en la zona de servidumbre, puesto que ni dicha zona es de titularidad patrimonial del Estado, sino que los terrenos son de titularidad privada, ni en consecuencia, las atribuciones de la Administración del Estado sobre la misma son de carácter patrimonial.

En segundo lugar, tampoco puede la Junta de Andalucía modificar el régimen de la zona de servidumbre de las carreteras del Estado, atribuyéndole facultades o imponiéndole obligaciones a la Administración del Estado directamente en cuanto contenido de dicha zona de servidumbre, pues una u otra cosa sólo serían posibles mediante la modificación de legislación estatal de carreteras.

Finalmente, también es cierto que no es de aplicación la Ley de Carreteras de Andalucía (*Ley 8/2001, de 12 de julio*) a las carreteras de titularidad estatal, pues dicha Ley es de aplicación sólo, como establece expresamente su propio artículo 1 y como no podía ser de otro modo de conformidad con el orden constitucional de competencias.

Ahora bien, lo cierto es que la resolución de la Junta de Andalucía de la que trae causa el presente procedimiento no se apoya en las respectivas Leyes de carreteras del Estado y andaluza. Y tampoco pretende la modificación de las facultades u obligaciones relativas a la zona de servidumbre de las carreteras del Estado, ni como consecuencia de modificar el régimen legal de dicha zona ni por afectar a las facultades dominicales de los correspondientes titulares patrimoniales. El requerimiento dirigido al Estado, basado, en cambio, exclusivamente, en la normativa autonómica sobre prevención de incendios, es del siguiente tenor literal:

"El artículo 22 del Decreto 247/2001, de 13 de noviembre , por el que se aprueba el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales, establece que durante las Épocas de Peligro Medio y Alto, periodo comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de octubre, los titulares de carreteras deberán mantener libres de residuos, matorral y vegetación herbácea, tanto la zona de dominio público como la de servidumbre, pudiéndose mantener las formaciones arbóreas y arbustivas en las densidades que, en su caso, se establezcan.

En base a ello, y con objeto de seguir mejorando en la prevención de incendios forestales, le recuerdo la necesidad del estricto cumplimiento del contenido de este artículo en las carreteras de titularidad de ese organismo, con especial incidencia en aquellas que discurren por las Zonas de Peligro.

A tal efecto, le adjunto Anexo I del Decreto 470/1994, de 20 de diciembre, de Prevención de Incendios Forestales, en el que se relacional los comarcas declaradas como Zonas de Peligro."

La cuestión es pues si en base a la normativa sobre prevención de incendios puede efectuar la Junta de Andalucía el citado requerimiento. La respuesta ha de ser positiva, en los términos que expresamos a continuación. El artículo 31 de la Ley andaluza de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales (Ley 5/1999, de 29 de junio) establece lo siguiente:

" Artículo 31. Vertederos, vías de comunicación y conducciones eléctricas .

1. Reglamentariamente se regularán las medidas de prevención de incendios que deberán cumplir los vertederos de residuos emplazados en Zona de Peligro o en los terrenos forestales y sus proximidades, así como las obligaciones exigibles a los titulares de vías de comunicación y conducciones eléctricas que discurran por terrenos forestales y la Zona de Influencia Forestal."

A su vez, el artículo 22 del Reglamento de desarrollo de dicha Ley (Decreto andaluz 247/2001), estipula lo siguiente:

" Artículo 22. Carreteras, vías férreas y otras vías de comunicación .

1. Durante las Épocas de Peligro medio y alto los titulares de carreteras, vías férreas y otras vías de comunicación deberán mantener libres de residuos, matorral y

vegetación herbácea, tanto la zona de dominio público como la de servidumbre, pudiéndose mantener las formaciones arbóreas y arbustivas en las densidades que, en su caso, se establezcan."

Tenemos por tanto que en virtud de los preceptos que se acaban de reproducir, con relación a las vías de comunicación "que discurran por terrenos forestales y la zona de influencia forestal", pues tal es el ámbito al que la *Ley 5/1999 circunscribe la habilitación, la Junta de Andalucía puede requerir a los titulares de dichas vías que mantengan libres de residuos y vegetación tanto la zona de dominio público como la de servidumbre, según especifica el artículo 22* del reglamento de desarrollo. Tal obligación, basada en una competencia autonómica como lo es la prevención de incendios, obliga también al titular de las carreteras del Estado, esto es, a la Administración del Estado, por lo que el requerimiento origen de la litis es conforme a derecho, tal como decidió la Sala de instancia.

En efecto, tal obligación no supone atribuir al Estado ninguna facultad dominical, sino que se limita a asumir la especial posición de la Administración del Estado como responsable de la zona de servidumbre de las carreteras de su titularidad, posición que según la propia legislación del Estado (*artículo 22 de la Ley de Carreteras del Estado*), le hace a éste responsable, exigiendo su autorización, de cualquier actuación que pueda desarrollarse en ella (apartado 3). Y no debe olvidarse, que sin ostentar facultades dominicales, la Administración "podrá utilizar [...] la zona de servidumbre por razones de interés general o cuando lo requiera el mejor servicio de la carretera" (*ibídem*).

Así pues, la exigencia de la Ley y reglamento andaluces a los titulares de vías de comunicación que transcurran por zonas forestales de que mantengan libres de matorrales y desechos las correspondientes zonas de servidumbres no supone imponer al Estado nada que no esté habilitado a hacer según su propia normativa de carreteras; o, incluso que no esté obligado a hacer, puesto que la limitación a la propiedad privada que supone la creación de la zona de servidumbre tiene, como exclusivo fundamento, el mejor servicio a la carretera, lo que requiere que la Administración mantenga dicha zona acondicionada a dicha finalidad.

No se trata tampoco, por tanto, de que la normativa andaluza atribuya indebidamente facultades al Estado en la referida zona de servidumbre de carreteras ni que modifique el régimen legal de dicha zona, sino que en virtud de competencias propias (normativa sobre incendios) impone a los titulares de vías de comunicación determinadas obligaciones, que al Estado le afectan como responsable de la zona de servidumbre de las carreteras de su titularidad -y, en su caso, en cuanto titular dominical de los terrenos en que se ubica la zona de servidumbre-.

Debe pues desestimarse el motivo.

CUARTO .- Conclusión y costas.

De acuerdo con lo expuesto en el anterior fundamento de derecho, no ha lugar al recurso de casación entablado por la Administración del Estado contra la *Sentencia de 2 de julio de 2.012 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada (Sección Primera)*).

En aplicación de lo dispuesto en el *artículo 139.2 y 3 de la Ley de la Jurisdicción* , se imponen las costas a la parte recurrente hasta un máximo de 4.000 euros por

todos los conceptos legales.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Que NO HA LUGAR y por lo tanto DESESTIMAMOS el recurso de casación interpuesto por la Administración General del Estado contra la *sentencia de 2 de julio de 2.012 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada (Sección Primera) en el recurso contencioso-administrativo 1.095/2.004* . Se imponen las costas de la casación a la parte recurrente conforme a lo expresado en el fundamento de derecho cuarto.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .-Pedro Jose Yague Gil.-Manuel Campos Sanchez-Bordona.-Eduardo Espin Templado.-Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.-Eduardo Calvo Rojas.-Firmado.-S^a Perelló, votó en Sala y no pudo firmar.-Pedro Jose Yague Gil.-Firmado.- PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Eduardo Espin Templado, estando constituída la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.- Firmado.-