

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID (pp. 2-
10)**

—

**JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A LA COMUNITAT DE MADRID (pp. 11-
18)**

ANTONIO FORTES MARTÍN

Profesor titular de Derecho Administrativo / Professor titular de Dret Administratiu

Universidad Carlos III de Madrid

Sumario: 1. Evaluación de impacto ambiental y proyecto de duplicación de calzada: el caso de la M-501. 2. Medio ambiente, salud y campos electromagnéticos. 3. Plan Rector de Uso y Gestión de Parque Regional: limitaciones incompatibles con actividad cinegética y falta de indemnización a los propietarios afectados. 4. Actividades clasificadas y sometimiento al escrutinio ambiental de la Administración. 5. La protección del paisaje urbano mediante la limitación de la densidad publicitaria.

En la crónica del primer semestre de 2011 y del conjunto de numerosos pronunciamientos dictados, principalmente, por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (en adelante, TSJM) y por los juzgados de lo contencioso-administrativo (JCA) de Madrid, nos ocupamos de destacar en este texto cuatro sentencias que detallamos, a partir de su temática concreta, en función de su orden de aparición en el tiempo. Asimismo, y por su destacada y sobresaliente importancia, nos hacemos eco, en primer término, de un pronunciamiento del Tribunal Supremo (TS), recaído ya en el año 2011, con una significativa incidencia sobre la Comunidad de Madrid.

1. Evaluación de impacto ambiental y proyecto de duplicación de calzada: el caso de la M-501

En este primer epígrafe, como ya hemos advertido anteriormente, damos cuenta de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TS de fecha 14 de febrero de 2011; lo destacamos en esta crónica, pese a no tratarse de una sentencia dictada por el TSJ de Madrid, por su importancia en relación con el ámbito material que representa y por la difícil posición en la que deja al Gobierno autonómico tras los varapalos judiciales precedentes que ha ido recibiendo sobre este mismo particular.

En concreto, en esta sentencia el TS resuelve —ya adelantamos que desestimándolo— el recurso de casación interpuesto por la Comunidad de Madrid contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Madrid de 14 de febrero de 2008, estimatoria del recurso deducido en su día por CODA-Ecologistas en Acción contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 21 de julio de 2005, por el que se declara el interés general, por razones imperiosas de seguridad vial, del Proyecto de Duplicación de Calzada de la Carretera M-501 —más comúnmente conocida como “carretera de los pantanos”— en su tramo M-522 a Navas del Rey, y, asimismo, contra la Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid de 25 de octubre de 2005, por la que se somete a información

pública la relación de bienes y derechos afectados por el expediente de expropiación forzosa. La Sentencia en la instancia declara en su fallo la nulidad de pleno derecho de las resoluciones recurridas, por lo que repone el procedimiento administrativo al momento inmediatamente anterior a aquel en que fueron dictadas con, en su caso, restitución a su estado anterior de la zona afectada por el proyecto a que se refieren los actos nulos.

Para la correcta comprensión de lo que esta sentencia significa, entre otras cosas para los madrileños, debe precisarse que nos referimos ahora a un supuesto de actuación sobre carreteras convencionales que implica su transformación en autopista, autovía o carretera de doble calzada en una longitud continuada de más de 10 kilómetros y que viene representado por el apartado tercero del grupo 6 epígrafe A del anexo 1 del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de 2008. Ahora bien, a tenor del artículo 4.4 de la Ley estatal de Carreteras, las duplicaciones de calzada no tienen en ningún caso la consideración de nueva carretera, lo que, a priori, parece permitir que esas actuaciones se lleven a cabo sin estar sujetas a evaluación de impacto ambiental. Este es un extremo que, en el caso del territorio de la Comunidad de Madrid, ha dado pie a una fuerte polémica como consecuencia de las actuaciones, consistentes en duplicaciones de calzada y justificadas en aras de evitar accidentes de tráfico y congestiones de la vía, que han tenido lugar en la carretera M-501 y, más recientemente aún, en las carreteras M-600 y M-404.

Ahora bien, ¿en qué consiste realmente una duplicación de una calzada a los efectos ambientales de esa actuación viaria? Cuando sobre una carretera convencional, de una sola calzada, se desarrolla una actuación que implica la duplicación de su calzada, en la práctica ya no podemos entender que seguimos hablando de una mera carretera convencional. En efecto, en estos casos nos encontramos, como poco, ante una autovía. El resultado último, así pues, no es otro que el de la transformación de la carretera convencional en autopista, autovía o carretera de doble calzada. La duplicación de una calzada en una carretera o, como suele denominarse más coloquialmente, “desdoblamiento” no entraña, a los efectos de la Ley de Carreteras, la consideración de nueva carretera, lo que, empero, no deja de ser discutible por el efecto, no solo físico sino también jurídico, que supone esa operación, que es, realmente, una operación de transformación de una vía (carretera convencional) en otra distinta (autopista o autovía), con el consiguiente y necesario sometimiento a evaluación de impacto ambiental en el

caso de que la actuación lo sea en una longitud continuada de más de 10 kilómetros, como es aquí el caso. Es más, ese necesario sometimiento a evaluación de impacto ambiental viene estrecha y claramente marcado por la legislación autonómica, como refleja la Ley 2/2002, de 17 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, donde el epígrafe 95 de su anexo II sujeta con carácter obligatorio a evaluación de impacto ambiental las duplicaciones de calzada y enlaces a distinto nivel en los que intervenga al menos una vía de gran capacidad.

Sobre la base de los anteriores presupuestos, el TS desestima el recurso de casación interpuesto por el letrado de la Comunidad de Madrid, entendiendo el Alto Tribunal que el TSJ de Madrid ha realizado en la instancia una interpretación adecuada del artículo 6.4 del RD 1997/95, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Tal y como en su momento interpreta el TSJ de Madrid y ahora viene a confirmar el TS, la Comunidad de Madrid omitió, en el procedimiento de aprobación del Proyecto de Duplicación de Calzada de la Carretera M-501. Tramo M-522 a Navas del Rey, un trámite sustancial consistente en realizar una consulta previa a la Comisión Europea sobre la idoneidad de llevar a cabo el referido proyecto desde la perspectiva medioambiental, a los efectos de que preste su asentimiento, que se estima, tanto por el TSJ de Madrid como por el TS, que era preceptivo en este supuesto en la medida en que afectaba a un lugar significado por su elevado valor ecológico, integrado por hábitats naturales y clasificado como zona de especial protección para las aves, donde habitan especies prioritarias como el águila imperial. En el supuesto enjuiciado, al parecer del máximo órgano jurisdiccional, en razón de las características medioambientales específicas del lugar donde se proyecta la actuación pública, que alberga tipos de hábitats naturales prioritarios y especies prioritarias, no era posible que el Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobase el Proyecto de Duplicación de Calzada de la Carretera M-501. Tramo M-522 a Navas del Rey sin su sometimiento a la consulta previa de la Comisión Europea, en cumplimiento del referido artículo 6.4. Con vistas a la correcta valoración del alcance del artículo 6.4, cabe tener presente que la declaración de impacto ambiental del proyecto originario fue negativa, que el lugar considerado posee un alto valor ecológico al estar integrado por múltiples hábitats y haber sido declarado zona de especial protección para las aves, y que el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 21 de julio de 2005 está

fundamentado, exclusivamente, en razones imperiosas de seguridad vial. De hecho, el letrado de la Comunidad de Madrid argumentaba, con escaso éxito, que no era necesario someter el Proyecto de Duplicación de Calzada de la Carretera M-501. Tramo M-522 a Navas del Rey a la consulta previa de la Comisión Europea, dado que este se basa “en razones patentes de salud humana y de seguridad pública, valores entre los cuales se encuentra la seguridad vial”. Ahora bien, con buen criterio a nuestro juicio, el TS sentencia que la pretendida equiparación que se postula entre seguridad del tráfico y seguridad pública no está avalada por lo dispuesto en el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, ni, consecuentemente, por el artículo 6.4 del RD 1997/95, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, en la medida en que no cabe sostener una interpretación flexible de las garantías jurídicas de protección de los hábitats naturales prioritarios o las especies prioritarias —garantías entre las que se incluye la obligación de consulta previa a la Comisión Europea— que contradiga los objetivos que informan el derecho europeo medioambiental de garantizar el mantenimiento, o, en su caso, el restablecimiento de aquellos hábitats naturales y especies calificados de prioritarios a un estado de conservación favorable y con carácter permanente para proteger su elevado valor ecológico.

Finalmente, el segundo motivo de casación —donde el letrado de la Comunidad pretendía la anulabilidad y no nulidad de las resoluciones recurridas— tampoco prospera. La nulidad es confirmada por el TS dadas las gravísimas deficiencias de las que adolece el Acuerdo recurrido, al apreciarse la concurrencia de vicios procedimentales de carácter sustancial por la inexistencia de declaración de impacto ambiental y la omisión del preceptivo trámite de consulta previa a la Comisión Europea, exigibles ambos en este supuesto, vicios que constituyen indubitadas causas de nulidad de pleno derecho, a la luz de lo dispuesto en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El incumplimiento de dichos trámites, de esencial transcendencia y sustantividad, imposibilita el control de la Comisión Europea sobre la incidencia medioambiental del proyecto, y por ello impide al Gobierno de la Comunidad de Madrid competente adoptar legítimamente, desde la perspectiva

medioambiental, la decisión de autorizar el Proyecto de Duplicación de Calzada de la Carretera M-501. Tramo M-522 a Navas del Rey.

Como ya hemos apuntado *ut supra*, el fallo de la Sentencia en la instancia obliga a reponer el procedimiento administrativo al momento inmediatamente anterior a aquel en que fueron dictadas las resoluciones recurridas con, en su caso, restitución a su estado anterior de la zona afectada por el proyecto a que se refieren los actos nulos. Una restitución, a su estado anterior, de la zona afectada por el proyecto que hace surgir también los fantasmas de las obras de soterramiento de la M-30 (calle 30) de Madrid sobre el sentido, la oportunidad y la viabilidad de someter, ahora y a posteriori, a evaluación de impacto ambiental unas obras que ya se encuentran ejecutadas y terminadas.

2. Medio ambiente, salud y campos electromagnéticos

En este apartado nos ocupamos de la Sentencia del TSJ de Madrid de 16 de julio de 2010. El origen del conflicto resuelto por la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Madrid es un proyecto de ejecución de línea eléctrica autorizado por la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Frente a ello se opone la recurrente argumentando en su demanda que la resolución de autorización vulnera el derecho a la salud y a la propiedad privada, y que, además, perjudica la avifauna del hábitat (águila real y búho real) dada la exposición permanente a los campos electromagnéticos y las radiaciones derivados de la línea eléctrica, sin perjuicio de que el trazado escogido es el más costoso y el de mayor incidencia ambiental.

Con un doble enfoque provocado por la eventual afectación a la salud y al medio ambiente, la resolución de este conflicto pasa, si bien sin mencionarse expresamente, por la aplicación del principio de precaución y, con él, por la constatación del estado actual de la ciencia sobre los efectos provocados por los campos electromagnéticos, donde el TSJ se apoya tanto en la Recomendación del Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea de 12 de julio de 1999, como en el RD 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece las condiciones de

protección del dominio público radioeléctrico, las restricciones a las emisiones radioeléctricas y las medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas.

Sobre la base de esos postulados normativos, el TSJ resuelve no aceptando el cuestionamiento de las conclusiones mayoritarias de la comunidad científica que aporta la recurrente, y, por ende, desestimando el recurso interpuesto a partir de lo que podemos denominar la teoría de la aceptabilidad del riesgo, que, a juicio del TSJ, determina dos aspectos infranqueables: i) con la información actualmente disponible, la relación entre los campos electromagnéticos de frecuencia industrial y la aparición de enfermedades resulta altamente improbable con los niveles que se encuentran en las proximidades de las instalaciones de alta tensión; ii) es incuestionable que los campos electromagnéticos comportan riesgos que, sin embargo, se minimizan a niveles “absolutamente tolerables y aceptables a través de los límites de exposición”. A la teoría de la aceptabilidad o tolerabilidad del riesgo se suma, en última instancia, la prevalencia del suministro de energía eléctrica frente a los intereses particulares de cada uno, al satisfacerse, en este caso, una necesidad esencial de la población.

3. Plan Rector de Uso y Gestión de Parque Regional: limitaciones incompatibles con actividad cinegética y falta de indemnización a los propietarios afectados

La Sentencia del TSJ de Madrid de 2 de noviembre de 2010 resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dos particulares contra el Decreto 9/2009, de 5 de febrero, de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión (en adelante, PRUG) del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama.

El PRUG impone una serie de prohibiciones y limitaciones en lo referente a la actividad cinegética desarrollada en dos fincas y tres cotos de caza de los recurrentes que están situados en el ámbito del PRUG. Y la ausencia en el PRUG de un régimen económico de compensaciones e indemnizaciones, como consecuencia de las limitaciones de usos y aprovechamientos que el PRUG establece, concretamente en materia cinegética, supone, a juicio de los recurrentes, la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho.

Sin perjuicio de otros vicios denunciados en la tramitación conducente a la aprobación del PRUG a través del Decreto autonómico citado, el principal móvil del recurso viene constituido por la privación del reconocimiento del derecho de caza.

Y la respuesta proporcionada por el TSJ viene sustentada por el contexto normativo en el que nos desenvolvemos en este asunto, principalmente la Ley de la Comunidad de Madrid 1/85, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, a partir de la Sentencia 170/89 del Tribunal Constitucional. A partir de aquí el TSJ se apoya en el límite establecido por el legislador en esta ley de 1985 conforme al cual las limitaciones impuestas por el PRUG no serán indemnizables salvo que los vínculos que se impongan “no resulten compatibles con la utilización tradicional y consolidada de los predios”. Así pues, la frontera entre la delimitación de un derecho y su estricta privación se sitúa en el uso tradicional y consolidado, de modo que solo resultan indemnizables aquellas vinculaciones o limitaciones de derechos que sobrepasen la barrera del uso tradicional y consolidado.

De este modo, y a resultas de lo dispuesto en los artículos 7 y 16 de la Ley 6/94, de 18 de junio, del Parque Regional referenciado y de las conclusiones vertidas por el perito en la causa, las limitaciones que se derivan del PRUG, en este caso en concreto, no resultan compatibles con el uso tradicional y consolidado de la actividad cinegética en la modalidad de coto de caza que venía llevándose a cabo en las fincas de los actores. Con ello ha de entenderse como obligada, en lógica consecuencia, la regulación por el PRUG de las indemnizaciones o compensaciones que resulten a partir de las normas que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración. Y si bien dicha regulación resulta inexistente en el PRUG aprobado por el Decreto 9/2009, de 5 de febrero, la consecuencia no puede ser otra que la nulidad de pleno derecho del PRUG.

4. Actividades clasificadas y sometimiento al escrutinio ambiental de la Administración

En fecha 12 de noviembre de 2010, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 14 de Madrid dictó una sentencia que resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular contra resolución de la jefa del Departamento de Disciplina Ambiental del Área de Gobierno de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Madrid, en la que se impone a aquel dotar a su actividad de una nueva chimenea de evacuación de humos que garantice la estanqueidad del local ante las denuncias de la comunidad de propietarios.

La contundencia del fallo de la Sentencia obliga, empero, a valorar muy destacadamente el alcance que puede llegar a tener la medida correctora impuesta por la resolución recurrida. En efecto, el magistrado titular del Juzgado acepta la alegación de caducidad del recurrente, de modo que cabe estimar el recurso contra la resolución. Ahora bien, el propio magistrado es consciente del ámbito en el que nos desenvolvemos, que es el propio de las actividades clasificadas, y, al entrar en el análisis de la cuestión controvertida, nos encontramos con que la resolución recurrida impone una medida correctora de una actividad que, contando con licencia, funciona con evidentes deficiencias por los humos generados a la atmósfera. Esto es lo que conduce al magistrado a afirmar y reafirmar la prevalencia del interés general, consistente en la protección del medio ambiente y el derecho de los vecinos a su seguridad, salubridad e higiene sobre cualquier otra consideración.

Con todo, pese a que la demanda es estimada por caducidad del expediente, esto no impide la apertura de un nuevo expediente que conduzca al efecto inicialmente perseguido por la resolución recurrida, como es el restablecimiento de la legalidad ambiental, circunstancia a la que, sorprendentemente, parece ameritar insistentemente el magistrado en la Sentencia por él dictada.

5. La protección del paisaje urbano mediante la limitación de la densidad publicitaria

En la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 28 de Madrid de 22 de febrero de 2011 se resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra resolución del Ayuntamiento de Madrid que obliga a la actora al desmontaje de un monoposte publicitario instalado en terreno calificado como dotacional verde por resultar contrario al artículo 12 de la Ordenanza municipal de publicidad exterior de 2009, que prohíbe en la zona 1, por el precepto delimitada, la utilización del dominio público con fines publicitarios y la explotación publicitaria en las parcelas y los edificios de uso dotacional.

Subyace en este asunto el alcance de los planes y las normas con vistas a limitar la publicidad exterior en determinadas zonas, bien con carácter general, bien a través del establecimiento de un número determinado de carteleras en las calles, teniendo siempre en cuenta las circunstancias urbanísticas del paraje afectado y la actual realidad social

en la que vivimos, especialmente preocupada y sensible por conservar y mantener las perspectivas naturales y la armonía del medio ambiente. Ahora bien, por encima de la búsqueda de la armonía, la razón aquí parece ser otra en la prohibición impuesta por la Ordenanza de 1999 de hacer publicidad mediante carteles a no ser que estos sean municipales o de concesionarios autorizados por el Ayuntamiento, lo que atenta contra los principios constitucionales de igualdad, no discriminación y libertad de empresa, y determina la estimación del recurso y la anulación de la resolución impugnada.

Sumari: 1. Avaluació d'impacte ambiental i projecte de duplicació de calçada: el cas de l'M-501. 2. Medi ambient, salut i camps electromagnètics. 3. Pla Rector d'Ús i Gestió del Parc Regional: limitacions incompatibles amb activitat cinegètica i falta d'indemnització als propietaris afectats. 4. Activitats classificades i sotmetiment a l'escrutini ambiental de l'Administració. 5. La protecció del paisatge urbà mitjançant la limitació de densitat publicitària.

En la crònica del primer semestre de 2011 i del conjunt de nombrosos pronunciaments dictats, principalment per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Madrid (d'ara endavant TSJM) i pels jutjats contenciosos administratius (JCA) de Madrid, destaquem en aquest text quatre sentències que detallem, a partir de la seva temàtica concreta, en funció de l'ordre d'aparició. Així mateix, perquè destaca per la seva importància, ens fem ressò, en primer lloc, del pronunciament del Tribunal Suprem (TS) de 2011 amb incidència significativa sobre la Comunitat de Madrid.

1. Avaluació d'impacte ambiental i projecte de duplicació de calçada: el cas de l'M-501

En aquest primer epígraf, com ja hem advertit anteriorment, donem compte del pronunciament de la Sala Contenciosa Administrativa del TS de data 14 de febrer de 2011, i que destaquem en aquesta crònica, tot i que no es tracta de cap sentència dictada pel TSJ de Madrid, per la importància de cara a l'àmbit material que representa i per la difícil posició en la qual deixa el Govern autonòmic després de les garrotades judicials precedents que ha anat rebent sobre aquest mateix particular.

Concretament, en aquesta sentència el TS resol —ja avancem que desestimant-lo— el recurs de cassació interposat per la Comunitat de Madrid contra la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del TSJ de Madrid de 14 de febrer de 2008, estimatòria del recurs deduït en el seu dia per CODA-Ecologistas en Acción contra l'Acord del Consell de Govern de la Comunitat de Madrid de 21 de juliol de 2005, pel qual es declara l'interès general, per raons imperioses de seguretat viària, del Projecte de duplicació de calçada de la carretera M-501—sovint anomenada simplement “carretera dels pantans”— en el tram M-522 a Navas del Rei i, així mateix, contra l'Ordre de la Conselleria de Transports i Infraestructures de la Comunitat de Madrid de 25 d'octubre de 2005, per la qual se sotmet a informació pública la relació de béns i drets afectats per l'expedient d'expropiació forçosa. En la instància, la sentència declara en la decisió la nul·litat de ple dret de les resolucions recorregudes, i reposa el procediment administratiu al moment immediatament anterior al qual es van dictar amb

restitució al seu estat anterior de la zona afectada pel projecte a què es refereixen els actes nuls.

Per comprendre correctament el que aquesta sentència significa, entre altres coses per als madrilenys, cal precisar que ara ens referim a un supòsit d'actuació sobre carreteres convencionals que impliquen que es transformin en autopista, autovia o carretera de doble calçada en una longitud continuada de més de 10 quilòmetres i que està representat per l'apartat tercer del grup 6 epígraf A de l'annex 1 del Text refós de la llei d'avaluació d'impacte ambiental de 2008. Ara bé, segons l'article 4.4 de la llei estatal de carreteres, les duplicacions de calçada en cap cas no tenen la consideració de nova carretera, cosa que, a priori, sembla que es permeti que aquestes actuacions es duguin a terme sense estar subjectes a avaluació d'impacte ambiental. Aquest és un extrem que, per exemple, en el cas del territori de la Comunitat de Madrid, ha donat peu a una gran polèmica com a conseqüència de les actuacions, consistents en duplicacions de calçada i justificades per tal d'evitar accidents de trànsit i congestions de la via, que han tingut lloc a les carreteres M-501, i més recentment encara a les carreteres M-600 i M-404.

Ara bé, en què consisteix realment la duplicació de calçada d'aquesta actuació viària a efectes ambientals? Quan en una carretera convencional, d'una calçada, es du a terme una actuació que implica duplicar la calçada, a la pràctica ja no podem entendre que continuem parlant d'una mera carretera convencional. En efecte, en aquests casos, ens trobem, com a mínim, davant d'una autovia. El resultat últim, així, doncs, no és cap altre que el de transformar la carretera convencional en autopista, autovia o carretera de doble calçada. La duplicació de calçada en una carretera o, com se sol anomenar col·loquialment, "desdoblament", no comporta, als efectes de la llei de carreteres, la consideració de nova carretera, cosa que, però, no deixa de ser discutible per l'efecte, no només físic sinó també jurídic, que suposa aquesta operació, operació que realment ho és de transformació d'una via (carretera convencional) en una altra de diferent (autopista o autovia), amb el consegüent i necessari sotmetiment a avaluació d'impacte ambiental en el cas que l'actuació ho sigui en una longitud continuada de més de 10 quilòmetres com és aquest cas. Encara més, aquest sotmetiment a avaluació d'impacte ambiental necessari està estretament i clarament marcat per la legislació autonòmica, com succeeix amb la Llei 2/2002, de 17 de juny, d'avaluació ambiental de la Comunitat de Madrid, en què l'epígraf 95 de l'annex II subjecta amb caràcter obligatori a avaluació

d'impacte ambiental les duplicacions de calçada i enllaços en diferent nivell en què intervingui almenys una via de gran capacitat.

Basant-se en els anteriors pressupostos, el TS desestima el recurs de cassació interposat pel lletrat de la Comunitat de Madrid perquè l'Alt Tribunal entén que el TSJ de Madrid en la instància ha interpretat adequadament l'article 6.4 del RD 1997/95, de 7 de desembre, pel qual s'estableixen mesures per contribuir a garantir la biodiversitat mitjançant la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i flora silvestres. Tal com el TSJ de Madrid interpreta en el seu moment i ara confirma el TS, la Comunitat de Madrid va ometre, en el procediment d'aprovació del projecte de Duplicació de calçada de la carretera M-501. Tram M-522 a Navas del Rei, un tràmit substancial consistent a consultar prèviament a la Comissió Europea sobre la idoneïtat de dur a terme el projecte esmentat des de la perspectiva mediambiental, als efectes que presti assentiment, que tant el TSJ de Madrid com el TS estimen que era preceptiu en aquest supòsit, en la mesura que afectava un lloc significat per l'elevat valor ecològic, integrat per hàbitats naturals i classificat de zona d'especial protecció de les aus, on habiten espècies prioritàries com l'àguila imperial. En el supòsit enjudiciat, a parer del màxim òrgan jurisdiccional, pel que fa a les característiques mediambientals específiques del lloc on es projecta l'actuació pública, que alberga tipus d'hàbitats naturals prioritaris i espècies prioritàries, no era possible que el Govern de la Comunitat de Madrid aprovés el projecte de Duplicació de calçada de la carretera M-501. Tram M-522 a Navas del Rei, sense haver-lo sotmès prèviament a consulta de la Comissió Europea, en compliment de l'esmentat article 6.4. Amb vista a la correcta valoració de l'abast de l'article 6.4, cal tenir present que la declaració d'impacte ambiental del projecte originari va ser negativa, el lloc considerat té un valor ecològic elevat, ja que està integrat per múltiples hàbitats i declarat zona d'especial protecció per a les aus, i l'Acord del Consell de Govern de la Comunitat de Madrid de 21 de juliol de 2005 es fonamenta, exclusivament, en raons imperioses de seguretat viària. De fet, el lletrat de la Comunitat de Madrid argumenta, amb poc èxit, que no calia sotmetre el projecte de duplicació de calçada de la carretera M-501, tram M-522 a Navas del Rei, a consulta prèvia de la Comissió Europea, ja que aquest es basa "*en razones patentes de salud humana y de seguridad pública, valores entre los cuales se encuentra la seguridad vial*". Ara bé, amb bon criteri, al nostre parer, el TS sentència que la pretesa equiparació que es postula entre seguretat del trànsit i seguretat pública no està avalada segons el que

disposa l'article 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consell, de 21 de maig, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i flora silvestres, ni, conseqüentment, d'acord amb l'article 6.4 del RD 1997/95, de 7 de desembre, pel qual s'estableixen mesures per contribuir a garantir la biodiversitat mitjançant la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i flora silvestre, en la mesura que no es pot sostenir una interpretació flexible de les garanties jurídiques de protecció dels hàbitats naturals prioritaris o espècies prioritàries, entre les quals s'inclou l'obligació de consulta prèvia a la Comissió Europea, que contradigui els objectius que informen el dret europeu mediambiental de garantir el manteniment, o, si s'escau, el restabliment dels hàbitats naturals i de les espècies qualificats de prioritaris en un estat de conservació favorable i amb caràcter permanent per protegir el seu elevat valor ecològic.

Finalment, el segon motiu de cassació —en què el lletrat de la comunitat pretenia l'anul·labilitat i no nul·litat de les resolucions recorregudes— tampoc prospera. La nul·litat és confirmada pel TS, ateses les gravíssimes deficiències de les quals pateix l'Acord recorregut, ja que s'aprecia la concurrència de vicis procedimentals de caràcter substancial per la inexistència de la declaració d'impacte ambiental i l'omissió del tràmit preceptiu de consulta prèvia a la Comissió Europea, exigibles ambdós en aquest supòsit, i que constitueixen inqüestionables causes de nul·litat de ple dret, a la llum del que disposa l'article 62.1.e) de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. L'incompliment d'aquests tràmits, de transcendència i substantivitat essencials, impossibiliten el control de la Comissió Europea sobre la incidència mediambiental del projecte, i per això impedeixen al Govern de la Comunitat de Madrid competent adoptar legítimament, des de la perspectiva mediambiental, la decisió d'autoritzar el projecte de duplicar la calçada de la carretera M-501, tram M-522 a Navas del Rei.

Com ja hem apuntat *ut supra*, la decisió de la sentència en la instància obliga a reposar el procediment administratiu al moment immediatament anterior a aquell en què es van dictar les resolucions recorregudes, si s'escau, amb la restitució al seu estat anterior de la zona afectada pel projecte a què es refereixen els actes nuls. Restitució de la zona afectada pel projecte al seu estat anterior que fa sorgir també els fantasmes de les obres de soterrament de l'M-30 (carrer 30) de Madrid sobre el sentit, l'oportunitat i la viabilitat de sotmetre a avaluació d'impacte ambiental, ara i a posteriori, unes obres que ja es troben executades i acabades.

2. Medi ambient, salut i camps electromagnètics

En aquest apartat ens ocupem de la Sentència del TSJ de Madrid de 16 de juliol de 2010. L'origen del conflicte resolt per la Sala Contenciosa Administrativa del TSJ de Madrid està en el projecte d'execució de línia elèctrica autoritzat per la Direcció General de Política Energètica i Mines del Ministeri d'Indústries, Turisme i Comerç.

Davant d'això, la part recurrent s'hi oposa i en la demanda argumenta que la resolució d'autorització vulnera el dret a la salut i a la propietat privada, a més del perjudici a l'avifauna de l'hàbitat (àguila real i gran duc), atesa l'exposició permanent als camps electromagnètics i a les radiacions que es deriven de la línia elèctrica, sense perjudici que el traçat escollit és el més costós i el que té més incidència ambiental.

Amb un doble enfocament provocat per l'afecció eventual a la salut i al medi ambient, la resolució d'aquest conflicte passa per l'aplicació del principi de precaució, tot i que no s'esmenta expressament, i, amb aquest, per la constatació de l'estat actual de la ciència sobre els efectes provocats pels camps electromagnètics, en què el TSJ es recolza en la Recomanació del Consell de Ministres de Sanitat de la Unió Europea de 12 de juliol de 1999, i en el RD 1066/2001, de 28 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament que estableix les condicions de protecció del domini públic radioelèctric, restriccions a les emissions radioelèctriques i mesures de protecció sanitària davant d'emissions radioelèctriques. Basant-se en aquests postulats normatius, el TSJ resol sense acceptar el qüestionament de les conclusions majoritàries de la comunitat científica que reporta la part recurrent i, per tant, desestima el recurs interposat a partir del que podem anomenar la teoria de l'acceptabilitat de risc, que, segons el TSJ, determina dos aspectes infranquejables: *i)* amb la informació actualment disponible, la relació entre els camps electromagnètics de freqüència industrial i l'aparició de malalties és altament improbable en els nivells que es troben en la proximitat de les instal·lacions d'alta tensió; *ii)* és inqüestionable el fet que els camps electromagnètics comporten riscos que, tanmateix, es minimitzen en nivells "*absolutamente tolerables y aceptables a través de los límites de exposición*". A la teoria d'acceptabilitat o tolerabilitat de risc s'hi suma, en última instància, la prevalença del subministrament d'energia elèctrica, enfront dels interessos particulars de cada un, ja que satisfà, en aquest cas, una necessitat essencial de la població.

3. Pla Rector d'Ús i Gestió del Parc Regional: limitacions incompatibles amb activitat cinegètica i falta d'indemnització als propietaris afectats

La Sentència del TSJ de Madrid de 2 novembre 2010 resol el recurs contenciós administratiu interposat per dos particulars contra el Decret 9/2009, de 5 de febrer de la Comunitat de Madrid, pel qual s'aprova el Pla Rector d'Ús i Gestió (en endavant PRUG) del Parc Regional al voltant dels eixos dels cursos baixos dels rius Manzanares i Jarama.

El PRUG imposa una sèrie de prohibicions i limitacions pel que fa a l'activitat cinegètica que es du a terme en dues finques i tres vedats de caça de les parts recurrents i situats en l'àmbit del PRUG. I l'absència en el PRUG d'un règim econòmic de compensacions i indemnitzacions com a conseqüència de les limitacions d'usos i aprofitaments que el PRUG estableix, concretament en matèria cinegètica, suposa, segons el parer de la part recurrent, la concurrència d'una causa de nul·litat de ple dret.

Sense perjudici d'altres vicis denunciats en la tramitació conduent a l'aprovació del PRUG a través del decret autonòmic esmentat, el principal mòbil del recurs està constituït per la privació del reconeixement del dret de caça.

I la resposta proporcionada pel TSJ es fonamenta en el context normatiu en què ens movem en aquest assumpte, principalment la Llei de la Comunitat de Madrid 1/85, de 23 de gener, del Parc Regional de la Conca Alta del Manzanares a partir de la Sentència 170/89 del Tribunal Constitucional. A partir d'aquí, el TSJ es recolza en el límit establert pel legislador en aquesta llei de 1985, d'acord amb el qual les limitacions imposades pel PRUG no són indemnitzables, llevat que els vincles que s'imposin "*no resulten compatibles con la utilización tradicional y consolidada de los predios*". Així, doncs, la frontera entre la delimitació d'un dret i la seva estricta privació se situa en l'ús tradicional i consolidat, de manera que només són indemnitzables les vinculacions o limitacions de drets que sobrepassen la barrera de l'ús tradicional i consolidat.

D'aquesta manera, i de resultes del que disposen els articles 7 i 16 de la Llei 6/94, de 18 de juny, del parc regional esmentat i de les conclusions del perit sobre la causa, les limitacions que es deriven del PRUG, en aquest cas concret, no són compatibles amb l'ús tradicional i consolidat de l'activitat cinegètica en la modalitat de vedat de caça que es duia a terme a les finques dels actors. Amb això s'ha d'entendre com a obligada, com

a conseqüència lògica, la regulació pel PRUG de les indemnitzacions o compensacions que resultin a partir de les normes que regulen la responsabilitat patrimonial de l'Administració. I si bé aquesta regulació és inexistente, en el PRUG aprovat pel Decret 9/2009, de 5 de febrer, la conseqüència no pot ser altra que la nul·litat del ple dret del PRUG.

4. Activitats classificades i sotmetiment a l'escrutini ambiental de l'Administració

En data 12 de novembre de 2010, el Jutjat Contenciós Administratiu núm. 14 de Madrid va dictar la sentència que resol el recurs contenciós administratiu interposat per un particular contra la resolució de la cap del Departament de Disciplina Ambiental de l'Àrea de Govern de Medi Ambient de l'Ajuntament de Madrid en la qual s'imposa al departament que es doti d'una nova xemeneia d'evacuació de fums que garanteixi l'estanquitat del local davant les denúncies de la comunitat de propietaris.

La contundència de la decisió de la sentència obliga, però, a valorar molt destacadament l'abast que pot arribar a tenir la mesura correctora imposada per la resolució recorreguda. En efecte, el magistrat titular del Jutjat accepta l'al·legació de caducitat de la part recurrent, de manera que cal estimar el recurs contra la resolució. Ara bé, el mateix magistrat és conscient de l'àmbit en el qual ens movem, com ho és el propi de les activitats classificades, i entrant en l'anàlisi de la qüestió controvertida, ens trobem que la resolució recorreguda imposa una mesura correctora d'una activitat que, tot i la llicència, funciona amb deficiències evidents a causa dels fums generats a l'atmosfera. Això és el que condueix el magistrat a afirmar i reafirmar la prevalença de l'interès general, consistent en la protecció del medi ambient i el dret dels veïns a la seva seguretat, salubritat i higiene, sobre qualsevol altra consideració.

Amb tot, malgrat que la demanda s'estima per caducitat de l'expedient, no impedeix l'obertura d'un de nou que condueixi a l'efecte que persegueix inicialment la resolució recorreguda, com és restablir la legalitat ambiental, circumstància a la qual, sorprenentment, sembla que merita insistentment el magistrat en la sentència que ha dictat.

5. La protecció del paisatge urbà mitjançant la limitació de densitat publicitària

En la Sentència del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 28 de Madrid, de 22 de febrer de 2011, es resol el recurs contenciós administratiu interposat contra la resolució de l'Ajuntament de Madrid que obliga la part actora a retirar un pal publicitari instal·lat en un terreny qualificat de verd per a dotacions, perquè va en contra de l'article 12 de l'Ordenança municipal de publicitat exterior de 2009, que prohibeix a la zona 1, delimitada pel precepte, la utilització del domini públic amb finalitats publicitàries i l'explotació publicitària a les parcel·les i edificis d'ús de dotació.

Al darrere d'aquest assumpte hi ha l'abast dels plans i de les normes per limitar la publicitat exterior en determinades zones, bé amb caràcter general, bé a través de l'establiment d'un nombre determinat de cartelleres als carrers, tenint sempre en compte les circumstàncies urbanístiques del paratge afectat i la realitat social actual en què vivim, especialment preocupada i sensible per conservar i mantenir les perspectives naturals i l'harmonia del medi ambient. Ara bé, per sobre de la recerca de l'harmonia, la raó aquí és una altra en la prohibició imposada per l'Ordenança de 1999 de fer publicitat mitjançant cartells, si no és que siguin municipals o de concessionaris autoritzats per l'Ajuntament, la qual cosa atempta contra els principis constitucionals d'igualtat, no discriminació, i llibertat d'empresa, i determina l'estimació del recurs i l'anul·lació de la resolució impugnada.