

### Número de expediente: 816/2004 (COMUNIDAD DE MADRID)

**Referencia:** 816/2004

**Procedencia:** COMUNIDAD DE MADRID

**Asunto:** Consulta relativa al proyecto para el soterramiento de la autovía M-30, en el tramo comprendido entre el Puente del Rey y el Nudo Sur.

**Fecha de Aprobación:** 29/4/2004

### TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 29 de abril de 2004, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"El Consejo de Estado, en atención al oficio de V.E. de 29 de marzo de 2004, ha examinado el expediente relativo a la consulta elevada por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid en relación con el proyecto para el soterramiento de la M-30 en el tramo comprendido entre el Puente del Rey y el Nudo Sur.

1.

#### ANTECEDENTES

##### 1.1 El Convenio de cesión

Con fecha 4 de marzo de 2004, se firmó entre el Ministerio de Fomento y el Alcalde de Madrid el Convenio para la financiación y transferencia de la titularidad de la M-30. Se dice en su parte expositiva que "la M-30, vía de gran capacidad, tiene carácter urbano, da servicio a tráficos de ámbito local y dispone de un itinerario alternativo a través de la M-40 para mantener la continuidad de la Red de Carreteras del Estado".

En virtud de dicho acuerdo, el Ayuntamiento de Madrid acepta la transferencia de la M-30, los tramos de las carreteras A-1 y A-5 comprendidos entre la M-30 y la M-40, así como diversos tramos adicionales de otros ejes viarios de funcionalidad ligada a la M-30. El Ayuntamiento de Madrid asume desde el momento de la firma del acta de cesión -que tuvo lugar en la misma fecha- la titularidad de dicha vía pública y de los tramos de carretera reseñados, siendo desde ese momento responsable de su conservación y explotación.

Por su parte el Ministerio de Fomento, en aplicación de los criterios de la Orden Ministerial de 23 de julio de 2001 (relativa a la entrega de tramos urbanos de la Red de Carreteras del Estado a los Ayuntamientos) se compromete a financiar la operación con 53.804.399 euros distribuidos en tres anualidades correspondientes a los años 2004, 2005 y 2006, que se harán efectivas mediante transferencias de crédito con cargo al capítulo VII de los Presupuestos Generales del Estado.

##### 1.2 Solicitud del Ayuntamiento de Madrid

El 8 de marzo de 2004, el Ayuntamiento de Madrid, por escrito de la Concejalía competente, se dirigió al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma manifestando que "conforme a la legislación medioambiental aplicable, resulta claro que la obra proyectada para el soterramiento del viario en el tramo del río Manzanares no requiere declaración de impacto ambiental, al no concurrir tampoco ninguna otra circunstancia que motive la necesidad de esta declaración".

No obstante -añadía- el Ayuntamiento de Madrid tiene intención de ejecutar dichas obras con el máximo respeto a los valores medioambientales, histórico-artísticos, arqueológicos, paleontológicos y, en fin, a cuantos intereses generales concurren en la zona; y está dispuesto a ejecutar las obras con sometimiento a las condiciones que la Comunidad de Madrid estime oportunas.

Para concluir diciendo, con clara alusión a otro escrito (1), que tal condicionado "podría establecerlo la Comunidad Autónoma, bien al resolver la exención de impacto ambiental solicitada o bien al declarar la actuación no sujeta a evaluación ambiental".

##### 1.3 Propuesta de la Comunidad Autónoma

A la vista de todos estos documentos, la Secretaría General Técnica de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio propuso que, previos los trámites oportunos, se solicitara dictamen del Consejo de Estado sobre las siguientes cuestiones:

"Primera. Si el cambio de titularidad derivado del convenio suscrito entre el Ministerio de Fomento y el Ayuntamiento de Madrid, de 4 de marzo de 2004, implica un cambio de naturaleza jurídica en la M-30, que pasaría de la consideración de carretera a vía urbana.

Segunda. En caso de que el Consejo de Estado considere que la M-30 ha pasado a ser una vía urbana, se plantea si a la vista de la legislación medioambiental, es preciso someter al procedimiento de Evaluación Ambiental las obras proyectadas de soterramiento de la M-30".

Propuesta que, debidamente tramitada, fue asumida por la Presidenta de la Comunidad de Madrid.

Y, en tal estado el expediente, fue remitido por V.E., con declaración de urgencia, a este Consejo en el que tuvo entrada el día 29 de marzo de 2004.

#### 1.4 Audiencias concedidas

Hallándose ya el expediente en el Consejo de Estado, y a petición de los interesados, le fue concedida audiencia, al amparo del artículo 18.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, a:

- D. Félix Arias Goytre y D. Pedro González Zerolo, Concejales Portavoces de Urbanismo y Medio Ambiente del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Madrid,
- D<sup>a</sup> Isabel Sabanés Nadal, Portavoz del Grupo Municipal de Izquierda Unida del Ayuntamiento de Madrid; y,
- D<sup>a</sup> Pilar Martínez López, Concejala de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras del Ayuntamiento de Madrid, que expusieron por escrito sus alegaciones, quedando incorporadas al expediente para su ponderación en el momento oportuno.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1 De carácter previo

La presente consulta ha sido formulada al amparo de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 23 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, según el cual las Comunidades Autónomas podrán, por conducto de sus Presidentes, solicitar dictamen del Consejo de Estado en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente.

Al ser potestativa la consulta y no haberse solicitado expresamente dictamen del Pleno, corresponde evacuarla a la Comisión Permanente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 123.4 del Reglamento orgánico de este Consejo.

En el oficio de remisión se hace constar la urgencia del dictamen, lo que significa que el plazo máximo para despacharlo es de quince días hábiles a partir del momento en que el expediente está completo (2), "dies a quo" que en este caso viene determinado por la cumplimentación del último trámite de audiencia practicado, que tuvo lugar el día 20 de abril de 2004.

### 2.2 Sobre la primera cuestión planteada

La consulta consta de dos partes, en la primera de las cuales se pregunta "si el cambio de titularidad derivado del Convenio suscrito entre el Ministerio de Fomento y el Ayuntamiento de Madrid, de 4 de marzo de 2004, implica un cambio de naturaleza jurídica en la M-30, que pasaría de la consideración de carretera a vía urbana".

- El concepto de naturaleza, tan acuciante como impreciso, es más académico que práctico. Cuando se habla de naturaleza jurídica se piensa en el encaje de una institución en alguna de las categorías generalmente admitidas en la ciencia del Derecho, no en una calificación legal. Por naturaleza, las cosas son lo que son, con independencia del nombre que se les ponga; pero en virtud de la ley las cosas pueden cambiar de régimen jurídico (3) y entonces se dice, con dudosa corrección, que han cambiado de naturaleza jurídica.

Sirvan estas disquisiciones para centrar la consulta que, a pesar de su tenor literal, no demanda tanto un pronunciamiento sobre si ha habido o no un cambio de naturaleza jurídica de la M-30 -cuestión académica- cuanto que se defina si esa vía pública, y en particular el tramo comprendido entre el Puente del Rey y el Nudo Sur, merece actualmente la consideración de carretera o de vía urbana; cuestión que ha de resolverse atendiendo a las normas vigentes interpretadas conforme a la realidad del tiempo en que deben aplicarse (4) .

- Pues bien, a tenor del artículo 2.1 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras (que se refiere exclusivamente a las del Estado) "se consideran carreteras las vías de dominio y uso público proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles". Por sus características, se clasifican en autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales (5) .

De acuerdo con esta definición legal, no cabe duda de que la M-30, proyectada y construida por la Administración General del Estado, no sólo fundamentalmente sino exclusivamente para la circulación de vehículos a motor, era desde sus orígenes una carretera -más aún, una autovía- integrada en la red estatal. Y aunque su finalidad primordial fuese evitar la congestión del tráfico rodado en el interior de la capital, servía también a los transeúntes para sortear la travesía, facilitando la comunicación entre localidades distintas, que es por naturaleza la razón de ser de las carreteras.

Pero las cosas y las situaciones cambian con el tiempo, y el legislador no puede ignorarlo. De ahí que la vigente Ley de Carreteras haya previsto el fenómeno imparable de la expansión de las grandes ciudades, que absorben núcleos de población vecinos y convierten en suelo urbano sin solución de continuidad lo que antes era puro campo. El artículo 40.2 de dicha Ley prevé la posibilidad de que las carreteras estatales o tramos de ellas adquieran la condición de vías urbanas y entonces -dice- se entregarán a los Ayuntamientos respectivos previo expediente que será resuelto por el Consejo de Ministros o, en su caso, por el titular del Ministerio hoy denominado Fomento, cuando existiese acuerdo entre el órgano cedente y el concesionario; que es lo que ha ocurrido en Madrid con la M-30. Era inicialmente una carretera de circunvalación, se ha convertido de hecho en una vía urbana al quedar absorbida por la ciudad, y esa situación ha sido legalizada mediante la cesión de la vía al Ayuntamiento de Madrid.

Por tanto hay que concluir que la cesión llevada a cabo por el Ministerio de Fomento al amparo del artículo 40.2 de la Ley de Carreteras y del artículo 127 de su Reglamento General (6) implica el reconocimiento de que la M-30 -y más concretamente el tramo comprendido entre el Puente del Rey y el Nudo Sur- ha adquirido la consideración de vía urbana.

- Vienen a avalar esta conclusión, desde otros puntos de vista, dos leyes que inciden en el tema.

Según el punto 77 del Anexo de la Ley sobre tráfico, circulación a motor y seguridad vial (7) , vía urbana "es toda vía pública situada dentro de poblado, excepto las travesías".

Por su parte la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, siguiendo la pauta de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, dice en su artículo 14 que tendrán la condición de suelo urbano los terrenos que formando parte de una trama urbana, cumplan alguna de las siguientes condiciones tales como -por citar una concreta- que estén ocupados por la edificación o construcción al menos las dos terceras partes de los espacios aptos para la misma; condición que se cumple actualmente a lo largo del trazado de la M-30, como puede apreciarse en los planos que figuran en el expediente.

- En algunas de las alegaciones formuladas en trámite de audiencia ante el Consejo de Estado se observa cierta confusión al sostener que la M-30, por el hecho de haber sido cedida al Ayuntamiento de Madrid, no ha pasado a ser "calle". Lo cual es cierto, pero no es eso lo que se discute. No todas las vías urbanas merecen la calificación de calle (podrían citarse muchos ejemplos dentro de Madrid) pero todas ellas son vías urbanas porque transcurren dentro del perímetro urbano, sin ser travesías.

La contraposición no debe hacerse entre vía urbana y calle sino entre vía urbana y vía interurbana que el punto 76 del Anexo de la Ley sobre tráfico define como "toda vía pública situada fuera de poblado".

### 2.3 Sobre la segunda cuestión

La segunda parte de la consulta -dado que el Consejo de Estado considera que la M-30 ha pasado a ser una vía urbana- plantea la cuestión de si, a la vista de la legislación medioambiental, es preciso someter al procedimiento de evaluación ambiental las obras proyectadas de soterramiento de la M-30, en el tramo comprendido entre el Puente del Rey y el Nudo Sur.

- La legislación medioambiental de la Comunidad de Madrid, posterior a la reforma de su Estatuto de Autonomía llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, está constituida fundamentalmente por la Ley 2/2002, de 19 de junio (en lo sucesivo "la Ley"), que tiene por objeto establecer el régimen jurídico de los procedimientos ambientales aplicables a los planes, programas, proyectos y actividades, tanto públicos como privados, que se pretenda llevar a cabo en el ámbito territorial de dicha Comunidad, cualquiera que sea la Administración a la que corresponda aprobarlos.

En dicha Ley se regulan los siguientes procedimientos ambientales:

a)

Análisis ambiental de planes y programas. b)

Evaluación de impacto ambiental, que se podrá tramitar por el procedimiento ordinario o por el abreviado; y, c)

Evaluación ambiental de actividades.

Como estos procedimientos son incompatibles entre sí (8), conviene puntualizar que la consulta se ciñe al procedimiento de evaluación de impacto ambiental regulado en el título III de la Ley.

- Según el artículo 22 de dicha Ley, se someterán a evaluación de impacto ambiental los proyectos y actividades, públicos o privados, enumerados en los Anexos segundo (procedimiento ordinario) y tercero (procedimiento abreviado) de esta Ley, así como los que resulten de la aplicación de lo dispuesto en sus artículos 5 y 6.

Pues bien, en el Anexo segundo, apartado "Infraestructuras", puntos 90 a 95, no figuran entre los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental los relativos a vías urbanas. Es más, cuando declara sometidos a esa evaluación los nuevos ferrocarriles metropolitanos aéreos y subterráneos (punto 91) o los tranvías, teleféricos, etc. (punto 92) lo hace en tanto en cuanto discurran "fuera de zonas urbanas". De todo lo cual hay abundantes precedentes en Madrid, aunque de menor envergadura que el soterramiento parcial de la M-30.

Y si no figuran en el Anexo segundo, con mayor razón no lo están en el tercero.

- Tampoco resultan de obligada aplicación al proyecto objeto de la consulta los artículos 5 y 6 de la Ley.

El primero de ellos se refiere a los proyectos que serán objeto de estudio "caso por caso" por estar comprendidos en el Anexo cuarto (relativo a proyectos que tengan lugar dentro de áreas especiales, tales como espacios naturales protegidos, zonas húmedas, etc.) o por suponer un incremento de las emisiones a la atmósfera, de los vertidos de aguas residuales, de la generación de residuos o de la utilización de recursos naturales; supuestos todos ellos que no se dan en el proyecto de soterramiento de un tramo concreto de la M-30.

El artículo 6 contiene una excepción a la regla general, al permitir al Gobierno de la Comunidad de Madrid que someta a las obligaciones contenidas en la Ley los proyectos no incluidos en sus anexos cuando concurren circunstancias extraordinarias que puedan suponer un riesgo ambiental o tener repercusiones significativas para el medio ambiente. Pero ésta es una decisión que corresponde adoptar al Gobierno de la Comunidad si lo estima oportuno y con arreglo a los criterios recogidos en el Anexo séptimo. Mientras no se adopte esa decisión no puede decirse que el proyecto de soterramiento de un tramo de la M-30 tenga que someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, a menos que lo exigiera la legislación del Estado sobre la materia, que tiene carácter básico (art. 149.1.23ª CE) con el alcance que ha precisado el Tribunal Constitucional (9) y que recuerda este Consejo en su dictamen 1.781/2001, de 20 de septiembre.

- La legislación del Estado sobre evaluación de impacto ambiental está contenida en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio,(10) cuyo artículo 1.1 dispone que los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el Anexo I del presente Real Decreto Legislativo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental. En el grupo 6 de dicho Anexo, bajo la rúbrica "Proyectos de infraestructuras" sólo se enumeran, por lo que aquí interesa, determinadas actuaciones en carreteras, pero no en vías urbanas como la M-30.

#### 2.4 Resumen

Resumiendo estas consideraciones, el Consejo de Estado entiende que la M-30, que tenía inicialmente la consideración de carretera, se convirtió de hecho en vía urbana, con las características que señala el artículo 127 del Reglamento General de Carreteras, al quedar dentro del perímetro de la ciudad, y que esa situación ha sido reconocida por el Convenio de cesión celebrado entre el Ministerio de Fomento y el Ayuntamiento de Madrid el 4 de marzo de 2004, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40.2 de la Ley de Carreteras de 1988.

En consecuencia al tratarse de una vía urbana (no de una carretera), las obras de soterramiento de la M-30, en el tramo comprendido entre el Puente del Rey y el Nudo Sur, no requieren, con arreglo a la legislación aplicable, la evaluación de impacto ambiental. A menos que el Gobierno de la Comunidad de Madrid, en atención a la importancia del proyecto, se acogiera a lo previsto en el artículo 6 de la Ley autonómica 2/2002.

#### 3. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Primero.- Que el cambio de titularidad, derivado del Convenio suscrito el 4 de marzo entre el Ministerio de Fomento y el Ayuntamiento de Madrid, implica un cambio de calificación de la M-30, que ha pasado de tener la consideración jurídica de carretera a la de vía urbana.

Segundo.- Que, en consecuencia, y a la vista de la legislación medioambiental, no es preciso someter al procedimiento de evaluación ambiental las obras de soterramiento de la M-30 en el tramo comprendido entre el Puente del Rey y el Nudo Sur. Sin perjuicio de que el Gobierno de la Comunidad de Madrid, en atención a la singularidad e importancia del proyecto, pueda acogerse a lo previsto en el artículo 6 de la Ley autonómica 2/2002."

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 29 de abril de 2004

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. PRESIDENTA DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

Notas a pié: (1) De 31 de octubre de 2003. (2) Vid. art. 19.1 de la Ley orgánica 3/1980. (3) Por ejemplo, los bienes inmuebles según la persona a quien pertenezcan (art. 338 del Código Civil). (4) Art. 3.1 del C.C. (5) Art. 2.2 de la Ley 25/1988. (6) Aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre. (7) Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990. (8) Art. 4.2 de la Ley. (9) STC 170/1989 de 19 de octubre, ratificada por otras muchas, declarando que en materia de medio ambiente "la legislación básica del Estado no cumple una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en cada caso". (10) Modificado por la Ley 6/2001, de 8 de mayo.