



Roj: STSJ AND 6710/2012
Id Cendoj: 18087330012012100595
Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso
Sede: Granada
Sección: 1
Nº de Recurso: 1059/2004
Nº de Resolución: 2113/2012
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: MARIA LUISA MARTIN MORALES
Tipo de Resolución: Sentencia

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCIA

SEDE EN GRANADA

SECCION PRIMERA

P.O. 1059/04

SENTENCIA Nº 2113 DE 2012

Ilma Sra. Presidente:

Dña. Beatriz Galindo Sacristán

Ilmos Srs. Magistrados:

Dña. Mª Luisa Martín Morales

D. Antonio Cecilio Videras Noguera

Granada, a dos de julio de dos mil doce.

La referida Sala de lo contencioso administrativo conoce del recurso nº 1059/04 formulado por el **Estado**, en cuya representación interviene el Abogado del Estado, siendo parte demandada la **Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía**, en cuya defensa y representación interviene el Letrado de la Junta.

La cuantía del recurso es indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Se ha formulado recurso contencioso administrativo contra el acuerdo adoptado por la Dirección General de Gestión del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía por el cual se requiere a la Demarcación de Carreteras del Estado de Andalucía Oriental a fin de que mantenga libres de residuos, matorral y vegetación herbácea la zona de servidumbre de las carreteras de su titularidad.

SEGUNDO.- Admitido el recurso, se ha requerido a la Administración demandada para la remisión del expediente administrativo; confiriendo un plazo de 20 días a la parte demandante para la presentación del escrito de demanda, lo que ha verificado mediante escrito de fecha de 21-4-05, en el que se han manifestado los hechos y fundamentos de derecho que sostienen su pretensión.

TERCERO.- La Administración demandada ha presentado escrito de contestación a la demanda con fecha de 16-1-06, en la que ha esgrimido los hechos y fundamentos jurídicos que avalan sus pretensiones.

CUARTO.- No habiéndose acordado el recibimiento del pleito a prueba, la Sala no estimó necesaria ni la celebración de vista pública, ni la presentación de conclusiones escritas; señalándose para deliberación la fecha referida en las actuaciones, siendo Magistrada Ponente la Ilma. Sra. Dña. Mª Luisa Martín Morales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El objeto del presente recurso contencioso administrativo es el acuerdo adoptado por la Dirección General de Gestión del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía

por el cual se requiere a la Demarcación de Carreteras del Estado de Andalucía Oriental a fin de que mantenga libres de residuos, matorral y vegetación herbácea la zona de servidumbre de las carreteras de su titularidad.

SEGUNDO.- La parte demandada, en su escrito de demanda, solicita la estimación del recurso, con nulidad del acto administrativo recurrido, justificándolo en las siguientes argumentaciones:

1.- Los terrenos comprendidos en la zona de servidumbre de las carreteras son de titularidad privada y las facultades que sobre ellos ostenta la Administración se reducen a la autorización de las obras que en ellos se pretendan ejecutar, con el objeto de velar por la su compatibilidad con la seguridad vial; sin que la retirada de matorral o vegetación herbácea sea un supuesto que permita la utilización de esta zona por razones de interés general.

2.- Se solicita la declaración de la nulidad del art. 22 del Decreto 247/01, de 13 de noviembre , por el que se aprueba el Reglamento de prevención y lucha contra los incendios forestales, que impone al titular de la carretera la obligación de mantener su zona de servidumbre limpia de matorrales, residuos vegetación herbácea.

TERCERO.- La Administración demandada instó la desestimación del recurso presentado, fundamentado en que la resolución recurrida es ajustada a derecho, fundamentándose el art. 22 del referido Decreto en lo establecido en el art. 31 de la Ley 5/99, de 29 de junio , normativa aplicable al caso sobre la legislación de carreteras, en aras del principio de especialidad.

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 determinarse 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.

QUINTO.- No procede la condena en costas, de conformidad con el art. 139.1 LJCA de 13 de julio de 1998, al no mediar mala fe o temeridad en la parte recurrente.

FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso administrativo formulado por la representación procesal del Estado contra el acuerdo adoptado por la Dirección General de Gestión del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía por el cual se requiere a la Demarcación de Carreteras del Estado de Andalucía Oriental a fin de que mantenga libres de residuos, matorral y vegetación herbácea la zona de servidumbre de las carreteras de su titularidad; y consecuentemente, se confirma el acto administrativo impugnado por ser ajustado a derecho.

Sin especial pronunciamiento sobre condena en costas.

Intégrese la presente sentencia en el libro de su clase y una vez firme remítase testimonio de la misma, junto con el expediente administrativo, al lugar de procedencia de éste.

Así por esta nuestra sentencia que se notificará a las partes haciéndoles saber, con las demás prevenciones del art. 248.4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que contra la misma no cabe recurso de casación, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos.