



Roj: **SAN 1490/2017** - ECLI: **ES:AN:2017:1490**

Id Cendoj: **28079230082017100169**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **10/04/2017**

Nº de Recurso: **339/2015**

Nº de Resolución: **186/2017**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **ANA ISABEL GOMEZ GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN OCTAVA**

**Núm. de Recurso: 0000339 / 2015**

**Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

**Núm. Registro General: 04577/2015**

**Demandante: AYUNTAMIENTO DE CARDEÑAJIMENO (BURGOS)**

**Procurador: D<sup>a</sup>. ROSA SORRIBES CALLE**

**Demandado: MINISTERIO DE FOMENTO**

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilma. Sra.: D<sup>a</sup>. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA**

### **SENTENCIA N<sup>o</sup>:**

**Ilmo. Sr. Presidente:**

D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D<sup>a</sup>. MERCEDES PEDRAZ CALVO

D. JOSÉ ALBERTO FERNÁNDEZ RODERA

D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

D<sup>a</sup>. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA

Madrid, a diez de abril de dos mil diecisiete.

**Visto** el presente recurso contencioso administrativo nº **339/15**, interpuesto ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por la Procuradora **D<sup>a</sup>. Rosa Sorribes Calle**, en nombre y representación del **AYUNTAMIENTO DE CARDEÑAJIMENO (BURGOS)**, contra la Resolución del Ministerio de Fomento de fecha 10 de abril de 2015, por la que se aprueba el expediente de Información Pública y definitivamente el proyecto de trazado "Autovía A-12, del Camino de Santiago. Tramo Ibeas de Juarros-Burgos", provincia de Burgos; en el que la Administración demandada ha estado dirigida y representada por el Abogado del Estado.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. **D<sup>a</sup>. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA**, Magistrada de la Sección.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO:** El presente recurso contencioso-administrativo se interpone por la representación procesal del Ayuntamiento de Cardeñajimeno (Burgos), contra la Resolución del Ministerio de Fomento de fecha 10 de abril de 2015, por la que se aprueba el expediente de Información Pública y definitivamente el proyecto de trazado "Autovía A-12, del Camino de Santiago. Tramo Ibeas de Juarros Burgos", provincia de Burgos

La cuantía del recurso se ha fijado como indeterminada.

**SEGUNDO:** Presentado el recurso, se reclamó el expediente administrativo y se dio traslado de todo ello al actor para que formalizara la demanda, el cual expuso los hechos, invocó los fundamentos de derecho y terminó por suplicar que se acuerde:

1.- Declarar contraria a derecho la resolución objeto del presente recurso, por la que se aprueba el expediente de información pública y definitivamente el Proyecto de Trazado Clave: T2-BU-4440 "Autovía A-12, del Camino de Santiago. Tramo Ibeas de Juarros-Burgos" Provincia de Burgos.

2.- Declarar contraria a derecho la resolución de la Declaración de Impacto Ambiental formulada por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, de 30 de diciembre de 2014, para el tramo Ibeas de Juarros - Burgos, de la A-12.

3.- Declarar caducada la Declaración de Impacto aprobada por resolución de 21 de octubre de 2008, formulada por la Secretaría de Estado de Cambio Climático correspondiente al proyecto Autovía A-12, Tramo Santo Domingo de la Calzada-Burgos.

**TERCERO:** Formalizada la demanda se dio traslado al Abogado del Estado para que la contestara, el cual expuso los hechos y fundamentos de Derecho y suplicó se dictara sentencia desestimando el recurso, con imposición de costas al demandante.

**CUARTO:** Habiendo sido solicitado el recibimiento a prueba del procedimiento, se practicó la que de la propuesta fue declarada pertinente, con el resultado que obra en la causa, y quedaron los autos conclusos, señalándose para votación y fallo el día 5 de abril del año en curso en que, efectivamente, se votó y falló.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO:** Se impugna en el presente recurso la precitada resolución del Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, por delegación de la Ministra de Fomento, de fecha 10 de abril de 2015, por la que se aprueba el expediente de Información Pública y definitivamente el proyecto de trazado "Autovía A-12, del Camino de Santiago. Tramo Ibeas de Juarros-Burgos".

Se establecen en la resolución determinadas prescripciones, a cumplimentar en el Proyecto de Construcción, entre ellas, las siguientes:

«1.1. Se tendrá en cuenta la Declaración de impacto Ambiental formulada por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente mediante Resolución de 30 de diciembre de 2014, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 10 de febrero de 2015.

1.2. Se tendrán en cuenta durante la redacción del Proyecto de Construcción, los aspectos relativos a las redes de telecomunicación diseñadas en la futura autovía, según la Ley 32/2003. La aprobación del Proyecto se deberá comunicar a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

1.3. Durante la redacción del Proyecto de Construcción se coordinará la actuación con el Ministerio de Defensa dada la proximidad de las obras a la base militar.

1.4. Se incorporarán las medidas de protección de la hidrología y calidad de las aguas indicadas en el informe aportado por la Confederación Hidrográfica del Duero. Se deberá recabar informe de la Confederación, teniendo en cuenta las observaciones que formule en el mismo.

1.5. La reposición del Camino de Santiago se deberá realizar en coordinación con el órgano competente en su conservación, la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Junta de Castilla y León, y conforme al acuerdo adoptado por la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León (23 de julio de 2014).

1.6. En la redacción del Proyecto de Construcción se realizará un estudio acústico para incorporar los pequeños ajustes de trazado que hayan podido realizarse y garantizar que no se superan los objetivos de calidad acústica de la legislación vigente, conforme a lo indicado en el condicionado de la Declaración de impacto ambiental.



1.7. Se deberá completar la reposición de los servicios afectados según la Información adicional resultante de la Información Pública y de acuerdo con lo estipulado en la Circular sobre "Modificación de servicios en los proyectos de obras", de 7 de marzo de 1994, en particular:

- La reposición del gasoducto Bilbao-Valladolid (CLH, S.A.)
- La reposición del cruzamiento de la Línea Aérea de Alta Tensión 220 kv SUB Carcedo-SUB Villamar, con la futura autovía en el P.K. 2+460, entre los apoyos nº 35 y nº 36 de la línea eléctrica.
- La reposición de las líneas eléctricas (de Iberdrola Distribución Eléctrica).»

Dicha Resolución viene precedida por la propuesta de la Dirección General de Carreteras de fecha 27 de marzo de 2015, de aprobación del Expediente de Información Pública y definitivamente del Proyecto de Trazado.

**SEGUNDO:** En la demanda de este recurso el Ayuntamiento recurrente impugna la anterior resolución, alegando que se ve afectada sustancialmente por el proyecto de trazado de la autovía A-12, invocando como motivos de impugnación los siguientes:

#### 1.- CADUCIDAD DE LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.

Comienza la actora cuestionando el motivo por el que el proyecto se dividió -por la contratista- inicialmente en dos fases y después en tres fases, desapareciendo después la referencia a dichas fases.

Alega que la aprobación provisional del proyecto de trazado se acordó en resolución de 4 de marzo de 2013, del Director General de Carreteras (BOE 11/04/13); que dentro del periodo de información pública, con fecha 17 de mayo de 2013, el Ayuntamiento recurrente presentó escrito de alegaciones. Con fecha 23 de diciembre del mismo año, solicitó la caducidad del procedimiento, reiterando la misma petición en enero, febrero, abril, mayo, junio, julio y agosto de 2014.

Con fecha 4 de marzo de 2015 dirigió un escrito a la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Oriental de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, solicitando la caducidad del procedimiento para aprobar el proyecto. Y en la misma fecha dirigió otro escrito a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente, solicitando que se declare caducada la Declaración de Impacto Ambiental.

Considera que el plazo para tramitar el expediente del Estudio de Impacto Ambiental, Información Pública y consultas no podía exceder de 18 meses desde que el promotor recibe la notificación sobre la determinación del alcance del estudio de impacto ambiental. En este caso la declaración se recibió el 2 de octubre de 2012, debiendo computarse el plazo de 18 meses a partir de esa fecha, sin embargo, la DIA fue formulada por resolución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente de 30 de diciembre de 2014.

Añade que la caducidad de la DIA comporta caducidad del procedimiento de aprobación del proyecto de trazado y construcción. Procedimiento que duró tres años y tres meses desde su presentación y dos años desde la aprobación provisional del mismo, siendo de seis meses, desde la terminación del periodo de información pública, el plazo establecido en artículo 10.4 de la Ley 25/1988 .

Hace referencia a la DIA de 21 de octubre de 2008, que considera también caducada, al haber transcurrido el plazo de cinco años y.

#### 2.- ELECCIÓN ANTERIOR DE UN TRAZADO DIFERENTE QUE DESCARTABA EL ACTUAL TRAZADO.

Expone que por Resolución de la Secretaria de Estado de Infraestructuras, de fecha 19 de Noviembre de 2.008, se aprueba el expediente de información pública y aprobación definitiva del estudio informativo de clave: EI1-E-159 «Autovía A-12. Autovía del Camino de Santiago. Logroño-Burgos. Tramo: Santo Domingo de la Calzada-Burgos». Provincias de La Rioja y Burgos. (BOE 10 de diciembre de 2.008), y en aquella resolución se opta por un trazado, que respondía a una profunda movilización administrativa y social, que luego ha sido modificado, retomando aquella opción más perjudicial, para una serie de valores medioambientales, afección al LIC Riberas del Arlanzón, culturales, afección al Camino de Santiago y fuertes afecciones sociales.

Que la única alternativa que no causa efecto alguno en el LIC Riberas del Arlanzón, es la alternativa 1, precisamente la alternativa que fue elegida por la declaración de impacto ambiental favorable, por resolución de Resolución de 21 de octubre de 2008 (BOE 8 de noviembre de 2008), de la Secretaría General de Medio Ambiente y además fue aprobada por la Dirección General de Carreteras en la resolución de aprobación definitiva del Estudio Informativo, de fecha 19 de noviembre de 2008.

Se denuncia la vulneración de diversos preceptos de la Directiva 92/43 CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, sobre "conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres"; de los artículos 41 y ss de la Ley 42/2007 , en los que se regulan los Espacios Protegidos Red Natura 2000. Citando informes que



advertirían de efectos sobre el LIC Ribera de Arlanzón. Asimismo, alega la actora que se han omitido informes vinculantes de la Dirección General de Biodiversidad, y del Comité especializado de la Red Natura 2000.

3.- EL PROYECTO APROBADO VULNERA EL ESTUDIO INFORMATIVO APROBADO EL DÍA 19 DE NOVIEMBRE DE 2008 (BOE de 12 de diciembre de 2008).

Razona la recurrente que, pese a que se resolvió la aprobación del estudio informativo optando por la opción A, para el tramo IV (Ibeas de Juarros-Burgos), el día 14 de mayo de 2009 la Dirección General de Carreteras dicta resolución encargando la redacción del Proyecto de trazado y construcción del tramo Ibeas de Juarros-Burgos, apartándose de esa opción A para el tramo IV, razonando que *"esa alternativa presenta ciertas incompatibilidades con el planeamiento urbanístico de Burgos, puesto que afecta a las zonas reservadas para el Parque Tecnológico y para el Centro de Actividades Empresariales de Burgos. Además se detectan dificultades en la zona del enlace de la BU-30 con la N-120."*

La resolución, de 14 de Mayo de 2009, ordena que el trazado:

- 1.- No afecte el Rio Arlanzón, ya que se hace coincidir el cruce con el trazado actual de la AP-1.
- 2.- La solución entroncaría con la BU-30 en la zona actual de ésta con la AP-1.
- 3.- Exige el traslado del área de peaje.

Sin embargo, finalmente el proyecto aprobado afecta al Rio Arlanzón y al LIC, por no afectar al área de peaje. Reconociendo la Administración, en informe emitido por la Subdirección General de Estudio y Proyectos de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, que la nueva alternativa es completamente diferente a la inicialmente propuesta por el estudio informativo.

La alternativa adoptada retoma la que fue descartada expresamente de estudio informativo, adoptándose la solución propuesta por el Ayuntamiento de Burgos, lo que supone un vicio de nulidad del procedimiento de aprobación del proyecto de trazado, que debió redactarse de conformidad con el Estudio Informativo.

Asimismo, alega la parte actora que la modificación del proyecto no está motivada; se funda en el Proyecto Regional Centro de Actividades Económicas, que fue anulado por sentencia judicial, sin que se haya retomado su tramitación 7 años después de su anulación; tiene en consideración también el Plan Parcial del Parque Tecnológico, que también fue anulado por sentencia judicial, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, confirmada por el Tribunal Supremo. Las obras llevan paradas 5 o 6 años; trata de no afectar al Peaje de la AP-1, cuya concesión finaliza en noviembre del año 2018, por lo que, dada la proximidad de la fecha de fin de concesión, nunca tuvo que suponer un condicionante real y cierto. A ello se añade que afecta gravemente al LIC Riberas del Arlanzón y al bien patrimonio de la humanidad Camino de Santiago, cuando la alternativa del Estudio Informativo no los afectaba.

Añade que la resolución del Secretario de Estado de Infraestructuras y Planificación, de 19 de noviembre de 2008, por la que se aprobaba el estudio informativo de la "Autovía A-12. Autovía Camino de Santiago. Logroño-Burgos. Tramo: Santo Domingo de la Calzada-Burgos", fue declarado conforme a derecho por esta Sala y Sección, en Sentencia de 31 de enero de 2011 (rec. 78/09). Por lo que la resolución que es objeto del presente recurso que aprueba un proyecto completamente diferente al trazado del Estudio Informativo es contraria al artículo 7.1.c y 10 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

Se concluye que el proyecto aprobado por la resolución recurrida invierte el orden de protección de intereses públicos y generales a la hora de elegir el trazado, dando preferencia a proyectos urbanísticos que están muertos y a los intereses económicos del concesionario de la AP-1, que finaliza en 2018, y, sin embargo, al elegir el trazado prescinde de la preservación de un bien patrimonio de la humanidad, el camino de Santiago, y del LIC Riberas del Arlanzón (Red Natura 2000) y finalmente acerca el trazado al casco urbano de San Medel, generando lógicamente perjuicios de convivencia, para sus más de 500 habitantes.

4.- AFECCIÓN AL CAMINO DE SANTIAGO.

Se fundamenta este motivo en que el proyecto aprobado afecta gravemente al Camino de Santiago. Existiendo una alternativa de trazado que evita cualquier tipo de impacto sobre el Camino de Santiago, y que fue la adoptada en el Estudio Informativo aprobado el 19 de noviembre de 2008. En todo caso, existen otras alternativas que debieron ser analizadas con mucha más seriedad.

Cita y transcribe los informes obrantes al respecto, de distintos organismos.

Reitera que la motivación de la resolución de 14/05/2009, por la que se ordena la redacción del proyecto, apartándose de la resolución de 19 de noviembre de 2008 -por la que se aprueba de manera definitiva el estudio informativo- es arbitraria e irracional. Que lo único que condiciona el trazado es la preservación de los intereses



de la concesionaria de la autopista Ap-1. Y que la protección de intereses generales, de naturaleza comunitaria, mundial, LIC Riberas del Arlanzón y Camino de Santiago, son olvidados en favor de los intereses de la mercantil Europistas S.A., concesionaria de la autovía.

Se rechaza la justificación para alterar la alternativa adoptada en el Estudio Informativo aprobado el 19 de noviembre de 2008, pues si existían incompatibilidades con el Plan Regional de Ámbito Territorial del Complejo de Actividades Económicas Burgos-Riopico, las mismas eran conocidas antes del 19 de noviembre de 2008; por otra parte, dicho Plan fue anulado por sentencia de 17 de septiembre de 2010, dictada por la Sección Primera de esta Sala de lo Contencioso Administrativo.

En cuanto a las posibles incompatibilidades con el Parque Tecnológico de Burgos, señala que la Orden por la que se aprueba el Plan Parcial del Parque Tecnológico, fue anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en sentencia de 4 de marzo de 2011, confirmada por sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2013. De manera que tampoco tienen relevancia las eventuales incompatibilidades con el Proyecto Regional del Parque Tecnológico, y, en todo caso, las mismas eran conocidas antes del 19 de noviembre de 2008.

#### 5.- FRACCIONAMIENTO DE LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA 85/337 CEE DEL CONSEJO DE 27 DE JUNIO DE 1985.

Se expone que la DIA aprobada en octubre de 2008 se desarrolló sobre un tramo del trazado (Santo Domingo de la Calzada-Burgos), la infraestructura completa une la ciudad de Burgos con la Ciudad de Logroño, y luego se tramita una segunda declaración de impacto ambiental para el tramo Ibeas de Juarros-Burgos, que fue aprobada en diciembre de 2014.

Que en todos los informes sectoriales se advierte expresamente de que no se puede analizar el proyecto de trazado de la infraestructura tramo a tramo, sino que debe hacerse desde una perspectiva territorial en orden a valorar de manera adecuada su incidencia.

Y que la Evaluación de Impacto Ambiental, se realizó sobre un tramo del trazado, cuando debió serlo sobre la totalidad (Directiva 85/337 CEE del Consejo de 27 de junio de 1985 y Jurisprudencia al respecto). Cita la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Tercera, Sentencia de 25 de julio de 2008, que establece la necesidad de analizar la totalidad del trazado, no hacer análisis fraccionados.

#### 6.- NULIDAD DEL PLENO DERECHO DEL PROYECTO AL NO EXISTIR INFORME FAVORABLE DE AVIACIÓN CIVIL EN RELACIÓN CON LAS SERVIDUMBRES AERONAUTICAS DEL AEROPUERTO DE BURGOS.

Se alega al respecto que en el expediente administrativo, no consta informe de la Dirección General de Aviación Civil, en relación con los impactos que el trazado pudiera tener con las servidumbres aeronáuticas del Aeropuerto de Burgos.

Que la omisión de dicho trámite, que no solo es preceptivo sino que además su contenido, de haberse emitido, era vinculante en la tramitación y aprobación del proyecto de trazado, supone vicio de nulidad de pleno derecho al omitirse un trámite esencial del procedimiento de aprobación, conforme al artículo 62 de la Ley 30/1992.

Y, en caso de no considerarse vicio de nulidad absoluta, es en todo caso es vicio de anulabilidad de conformidad con el art. 63.2 de la Ley 30/1992, y ello por cuanto que la omisión de dicho trámite determina que el acto aprobado carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin.

#### 7.- NULIDAD DE PLENO DERECHO DEL PROYECTO DE TRAZADO APROBADO POR AFECTAR A INSTALACIONES AFECTAS A LA DEFENSA NACIONAL.

Afirma la recurrente que todos los informes emitidos por la Dirección General de Patrimonio del Ministerio de Defensa son desfavorables y que el trazado previsto vulnera la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, y el Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional.

**TERCERO:** La Abogada del Estado, en su escrito de contestación a la demanda, se opone a la misma.

Manifiesta que el estudio informativo aprobado por Resolución de 19 de noviembre de 2008, aprobaba la existencia de otros tramos, y en el último, correspondiente al enlace con Burgos, se aprobaba el trazado seleccionado por la DIA, que discurría por la zona norte de la ribera del Arlanza (Eje 1).

Que, paralelamente a la tramitación de esa evaluación ambiental del estudio informativo, se aprobó el Plan Regional de ámbito territorial para el desarrollo del Parque Tecnológico de Burgos que afectaba a los terrenos por los que venía a discurrir el tramo final de la citada autovía A-12 en su entronque con la ciudad de Burgos.





Que, en el recurso contencioso administrativo nº 291/2006 contra el Decreto 49/2006, de 20 de julio, por el que se aprueba el Plan Regional de ámbito territorial para el desarrollo del Parque Tecnológico de Burgos, se dictó sentencia por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Castilla y León, sede Burgos, cuyo fallo estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto y anula parcialmente el indicado Decreto 49/2006, solo y exclusivamente en cuanto clasifica el suelo como urbanizable no delimitado, debiendo clasificarlo como urbanizable delimitado. Lo que se ejecutó por Decreto 43/2008 de 12 de junio (BOCYL de 13 de junio de 2008). Y el plan parcial de dicho parque tecnológico fue aprobado por Orden FOM/488/2009. Ello dio lugar a que resultase la incompatibilidad entre la solución seleccionada inicialmente con el planeamiento urbanístico de Burgos por las reservas para el citado Parque tecnológico (y en parte, para el Centro de Actividades Empresariales de Burgos). Lo cual, unido a las dificultades en la zona para el enlace de la BU-30 con la N-120 determinó que por la Dirección General de Carreteras se dictó resolución del 14 de mayo de 2009 por la que se autorizó la Orden de Estudio que buscaba definir una nueva solución del proyecto de trazado de la citada Autovía en el tramo Ibeas de Juarros-Burgos, que evitara en lo posible las afecciones al Parque Tecnológico y al Centro de Actividades empresariales de Burgos así como minimizar las afecciones a las edificaciones dispersas de la vega del Arlanzón; evitara las afecciones a la zona de seguridad próxima a la Base de Castrillo del Val y el Polvorín de Ibeas de Juarros; estudiara la necesidad de remodelar el enlace entre la BU-30, la AP-1 y la nueva Autovía. Siendo necesario someter la nueva solución a trámite de información pública y cumplir la tramitación de evaluación ambiental necesaria. Tal y como se indica en la orden de estudio, se analizan las alternativas de trazado que difieren de la aprobada en el Estudio Informativo: El 1-E-159 "Autovía A-12, del Camino de Santiago. Logroño - Burgos. Tramo: Santo Domingo de la Calzada - Burgos". TRAMO IV: OPCIÓN A."

Añade que en el estudio de impacto ambiental se analizan todas las alternativas que se describen en folios 78 a 80 y se reflejan en el mapa obrante al folio 95 del expediente.

Que, evacuadas las consultas e informes previos, por Resolución de la Dirección General de Carreteras del 4 de marzo de 2013, se aprobó provisionalmente el Proyecto de Trazado de la Autovía A-12 en el tramo Ibeas de Juarros-Burgos incluyendo el Estudio de impacto ambiental, ordenando la incoación del trámite de información pública, recabar los informes de los Ministerios, Comunidades Autónomas y corporaciones locales afectados, así como su publicación en los boletines oficiales. En el Anuncio (BOE 11/04/13) se hacía constar que "*...en cumplimiento del Artículo 9.2 del citado Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de Proyectos , se informa que el Proyecto está sujeto a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental que será resuelto por la Secretaría de Estado de Cambio Climático del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente*". El Ayuntamiento recurrente presentó alegaciones.

Y, solicitada del correspondiente órgano ambiental la declaración de la vigencia de la Declaración de Impacto Ambiental, por escrito de la Directora General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural de 19 de diciembre de 2013 y en relación con el proyecto de la Autovía A-12 en el tramo Santo Domingo de la Calzada-Burgos, se informa que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14 del Texto Refundido de la Ley de Evaluación del Impacto Ambiental de proyectos "puede entenderse vigente la declaración de impacto ambiental del citado proyecto".

Por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente se remitió a la DG de Carreteras informe del Servicio de Espacios Naturales relativo a las afecciones al medio natural del proyecto "Autovía A-12, tramo Ibeas de Juarros-Burgos, que fue remitido a la Dirección General de calidad y evaluación ambiental y medio natural con fecha 31 de marzo de 2014. Informando dicha DG que la alternativa seleccionada producía impactos significativos sobre el LIC "Riberas del Río Arlanzón y Afluentes" y el Camino de Santiago.

La Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en informe de 23/05/14, manifestó su conformidad con la alternativa propuesta por la Demarcación de Carreteras. Por su parte, la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León, en sesión de 23 de julio de 2014, adoptó el acuerdo de autorizar el proyecto de Autovía A-12, Autovía del Camino de Santiago. Tramo Ibeas de Juarros-Burgos, con una serie de prevenciones que se incluían en el acuerdo.

La DIA del proyecto Trazado A-12 Autovía del Camino de Santiago, tramo: Ibeas de Juarros - Burgos (Burgos) se aprobó en resolución de 30 de diciembre de 2014.

Rechaza la Abogada del Estado los motivos de impugnación esgrimidos por la actora, negando la existencia de caducidad procedimiento, puesto que el artículo 10 del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental , aprobado por R. D. Leg. 1/2008, no establece un plazo de caducidad del procedimiento, sino un plazo para desarrollar una de sus fases. Y el dies ad quem no es el día en que se dicta la declaración de impacto ambiental, sino el día en que se recibe por el órgano ambiental el estudio de impacto ambiental, el documento técnico del proyecto y el resultado de la información pública. El art. 10.2 del TR establece una causa de archivo



por demoras en la fase del procedimiento que no depende del órgano ambiental (FASE 2 del art. 5.2 del TR), y que, por tanto, no comprende el tiempo empleado en la fase de la declaración (FASE 3 del art. 5.2).

Asimismo, razona que no cabe acoger la alegación de caducidad con base en el artículo 10.4 de la Ley 25/1988, pues tampoco aquí tiene en cuenta la recurrente las fechas a las que atiende el precepto que invoca.

Considera que la DIA de 21 de octubre de 2008 no es la que sirve de base al proyecto objeto de este recurso, careciendo de relevancia en este caso. Por otra parte, la consecuencia de la aludida caducidad, sería la orden de tramitación de una nueva declaración de impacto ambiental salvo que se acuerde lo contrario por el órgano ambiental, que es precisamente lo que aquí ha sucedido. En todo caso, la entrada en vigor posterior de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental implicó igualmente una prórroga por ministerio de la ley de su vigencia en virtud de su DTPrimera. Y que, en cualquier caso, el incumplimiento del plazo para dictar resolución no da lugar a la caducidad del procedimiento.

En cuanto al fondo, alega que, conforme a la jurisprudencia, no es posible sustituir el juicio técnico alcanzado por la Administración, sino que la fiscalización jurisdiccional debe limitarse a los elementos reglados del acto. Y en el presente caso no se ha cuestionado de contrario elemento reglado alguno.

Que el tramo que afecta al presente procedimiento es exclusivamente el que discurre entre Ibeas de Juarros y Burgos, aproximadamente 7 km, quedando fuera del proceso lo relativo al tramo Ibeas de Juarros-Santo Domingo de la Calzada, que se sometió a la DIA de 21 de octubre de 2008, siguiéndose en su ejecución la llamada opción A. El tramo que ahora nos ocupa, si bien previamente sometido a esta declaración, teniendo en cuenta que se trata en esencia del acceso a Burgos, fue separado a instancias de la Demarcación de Carreteras del Estado, siendo objeto de una orden de estudio de proyecto específico, por razón de que la prevista inicialmente encontraba ciertas incompatibilidades con el planeamiento urbanístico de Burgos, por afectar a zonas reservadas para el Parque tecnológico, y para el Centro de Actividades Empresariales de Burgos, y también por presentar dificultades en la zona de enlace de la BU-30 con la N-120.

Que el propio órgano ambiental, en la resolución por la que fijó la amplitud y nivel de detalle de estudio de impacto ambiental, ya tuvo en cuenta que el proyecto tenía una previa declaración de impacto ambiental favorable, y que no está aprobado el complejo de actividades económicas Burgos-Riopico, como alega la demanda, ya que el Decreto 110/2009, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Regional de ámbito territorial, del Complejo de Actividades Económicas Burgos-Riopico, fue anulado por la Orden MAM/1720/2010, de 13 de diciembre. Por lo que, la alegación que al respecto se formula de contrario ha sido ya valorada por la Administración, y por los distintos agentes afectados, no pudiendo por tanto, servir al efecto pretendido de anularla.

Si bien la opción A fue la que se consideró más adecuada para el tramo Santo Domingo de la Calzada- Burgos, en su conjunto, sin embargo, para el tramo final, que ahora nos ocupa, Ibeas de Juarros a Burgos, ha sido la alternativa 2 la que se ha considerado procedente, tras analizar los inconvenientes y ventajas de las distintas alternativas. Sin que ningún precepto impida afectar a los puntos de la RED NATURA (entre ellos, LIC) sino que el art. 6, 3 y 4 de la Directiva 92/43/CEE , y el art. 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad , exigen la realización de una evaluación adecuada de las posibles afecciones del proyecto. De conformidad con lo cual, el TR EIA en su D. Adicional Cuarta exige someter a evaluación ambiental a aquellos proyectos que puedan afectar directa o indirectamente a la Red Natura 2000, y en su D. Final Segunda, introducida por la Ley 6/2010 , se autoriza al Gobierno a regular mediante Real Decreto los requisitos adicionales y metodología que deba utilizarse en los casos de los proyectos de competencia que puedan afectar a los espacios protegidos de la Red natura 2000.

Tampoco ningún precepto impide de forma absoluta afectar al Camino de Santiago, sino que las normas citadas de contrario sólo exigen valorar su afectación para ponderarla debidamente con el resto de los intereses y condicionantes en juego y, en su caso, disponer las medidas necesarias para su reparación.

Se opone a la alegación sobre la prohibición de fraccionamiento de la evaluación de los impactos, formulada por la recurrente. Y rechaza que no se tuviera en cuenta que la concesión de la AP-1 finaliza en noviembre de 2018, así como las posibles afecciones al LIC "Riberas del Río Arlanzón y Afluentes" y al Camino de Santiago, por el contrario, éstas se tuvieron en cuenta tal como indicó la Confederación Hidrográfica del Duero y fundamentó ICOMOS.

Concluye que el acto impugnado es conforme a Derecho, pues para dictarlo se ha seguido un procedimiento contradictorio con plenas garantías, se han analizado técnicamente y de forma imparcial las distintas alternativas, teniendo en cuenta al efecto las alegaciones que se han efectuado. En especial, todas y cada una de las que ahora se formulan por la parte demandante.



En cuanto a la alegación de falta de informe de la Dirección General de Aviación Civil y necesidad de protección de la Defensa Nacional, alega el Abogado del Estado que en estos aspectos, protección de aeropuertos y defensa nacional, no reconoce la Ley acción pública, de manera que para solicitar la tutela de los tribunales para su protección es preciso ostentar un interés legítimo, que en el caso de las Administraciones Públicas se identifica con la afectación a su ámbito de potestades y atribuciones competenciales, a salvo el caso de que algún derecho o bien que les pertenezca, se vea afectado.

No obstante, el expediente ha sido efectivamente informado por la Dirección General de Aviación Civil, que informó que no realizan observaciones en el trámite de información pública del proyecto citado. Y, en cuanto a la protección de la Defensa Nacional, está salvaguardada por la resolución impugnada, y acuerda que *"durante la redacción del Proyecto de construcción se coordinará la actuación con el Ministerio de Defensa dada la proximidad de las obras a la base militar"*.

**CUARTO:** El primero de los motivos invocados, "caducidad de la Declaración de Impacto Ambiental", a la que vincula la actora la caducidad del procedimiento que da lugar a la resolución ahora recurrida, ha de ser rechazado.

Por una parte, hemos de partir del hecho de que en la resolución recurrida se establece con claridad, en su apartado 1.1, que *"Se tendrá en cuenta la Declaración de impacto Ambiental formulada por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente mediante Resolución de 30 de diciembre de 2014, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 10 de febrero de 2015."*

Por tanto, carecen de relevancia los argumentos desarrollados en torno a la vigencia de la anterior DIA. No obstante, cabe recordar al respecto la doctrina jurisprudencial, contenida entre otras en STS de 25/06/15, en la que se expone:

*« (...) Es con posterioridad, tras la aprobación del Real Decreto Legislativo 1/2008 de 11 de enero, cuando su art. 14, incorpora tal institución, estableciendo que:*

*"1. La declaración de impacto ambiental del proyecto o actividad caducará si una vez autorizado o aprobado el proyecto no se hubiera comenzado su ejecución en el plazo fijado por la comunidad autónoma. En tales casos, el promotor deberá iniciar nuevamente el trámite de evaluación ambiental del proyecto.*

*En los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado, dicho plazo será de cinco años.*

*2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano ambiental podrá resolver, a solicitud del promotor, que dicha declaración sigue vigente al no haberse producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que han servido de base para realizar la evaluación de impacto ambiental. El plazo máximo de emisión y notificación del informe sobre la revisión de la declaración de impacto ambiental será el que fije la comunidad autónoma.*

*Transcurrido dicho plazo sin que se haya emitido el citado informe, podrá entenderse vigente la declaración de impacto ambiental formulada en su día.*

*En los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado, el plazo máximo de emisión y notificación del informe sobre la revisión de la declaración de impacto ambiental será de sesenta días.*

*3. A los efectos previstos en este artículo, el promotor de cualquier proyecto o actividad sometido a evaluación de impacto ambiental deberá comunicar al órgano ambiental, con la suficiente antelación, la fecha de comienzo de la ejecución de dicho proyecto o actividad".*

*En definitiva, la declaración de impacto ambiental del proyecto o actividad caducaría si, una vez autorizado o aprobado el proyecto, no se hubiera comenzado su ejecución en el plazo de 5 años ( Art. 98.2 de LPAI). En tales casos, el promotor debería iniciar nuevamente el trámite de evaluación ambiental del proyecto ( Art. 14 del RDL-EIA ).*

*No obstante, el órgano ambiental podía resolver, a solicitud del promotor, que dicha declaración siguiera vigente al no haberse producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que hubieran servido de base para realizar la evaluación ambiental del proyecto. El plazo máximo de emisión del informe sobre la revisión de la declaración de impacto ambiental era de sesenta días. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera emitido el citado informe, podría entenderse vigente la declaración de impacto ambiental formulada en su día (Art. 98.3 de la LPAI). En tales casos, el promotor de cualquier proyecto o actividad sometido a evaluación ambiental debería comunicar al órgano competente en la materia, con la suficiente antelación, la fecha de comienzo de la ejecución del mismo (Art. 98.4 de la LPAI).*





OCTAVO.- Con posterioridad la Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero establece un plazo de validez de tres años a contar desde su entrada en vigor para las declaraciones de impacto ambiental de proyectos, formuladas por la Administración General del Estado que hayan sido dictadas con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición final primera de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Para estos casos, el transcurso del plazo de tres años sin que haya comenzado la ejecución del proyecto determinará la caducidad de la DIA, siendo de aplicación en este sentido lo dispuesto en el art. 14 del Texto refundido.

(...)

DÉCIMO.- (...) Es el Real Decreto Legislativo 1/2008 de 11 de enero, el que en su artículo 14 incorpora tal institución, estableciendo un plazo de cinco años para los proyectos que "deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado", en consecuencia el cómputo de dicho plazo no puede iniciarse en el año 2004, sino desde la entrada en vigor de la referida norma, porque, en otro caso, se estaría dando efectos a una previsión claramente restrictiva, aplicándola a un momento en el que la misma no existía jurídicamente.

De esta forma, es a partir de 2008 cuando ha de computarse el plazo de los cinco años, solución que resulta ser congruente con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 6/2010, de 24 de marzo, cuando establece que "Las declaraciones de impacto ambiental de proyectos, formuladas por la Administración General de Estado con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición final primera de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, mantendrán su validez durante un plazo de tres años contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley".»

No obstante, cabe señalar que en la resolución de 30 de diciembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se formula la DIA, se expone que:

"El tramo objeto del proyecto, Ibeas de Juarros-Burgos, es una parte del subtramo IV del estudio informativo Autovía A-12, autovía del Camino de Santiago. Logroño-Burgos, tramo Santo Domingo de la Calzada-Burgos (clave E11-E-159), con declaración de impacto ambiental (DIA) publicada en el «Boletín Oficial del Estado» el 8 de noviembre de 2008 y cuya vigencia ha sido prorrogada hasta el 12 de diciembre de 2019, en aplicación del artículo 14 de la Ley 1/2008, de 11 de enero, y de la disposición transitoria primera de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental."

En caso, como decimos, la DIA que se tiene en cuenta en el procedimiento administrativo en el que se dicta la resolución objeto de este recurso es la de 30 de diciembre de 2014 (BOE de 10/02/15). Y tampoco cabe apreciar la caducidad invocada por la actora, pues tal como se recuerda, entre otras, en STS de 13/03/17, "ni los plazos previstos en el artículo 10 y 12 del Real Decreto Legislativo 1/2008 para evacuar el trámite de información pública y la declaración de impacto ambiental respectivamente, ni el establecido en el artículo 128.1 para la autorización sustantiva, son plazos de caducidad. Son más bien plazos máximos para la correspondiente actuación administrativa y por ello, tal como indica la Sala de instancia, con una finalidad garantista para el interesado al objeto de evitar la excesiva dilación de los procedimientos. Su superación tiene diversos efectos en función de las causas determinantes de la dilación y puede dar lugar a la reiteración del trámite (por ejemplo, en el supuesto del artículo 10.1 del Real Decreto Legislativo 1/2008), pero en ningún caso la caducidad del procedimiento como reclama la parte. En consecuencia, no puede alegarse que las resoluciones administrativas sean nulas de pleno derecho por haberse dictado superado los plazos previstos en los citados preceptos y estar caducados los correspondientes procedimientos de tramitación."

**QUINTO:** Entrando en el examen de los motivos de impugnación de fondo, para realizar el juicio de legalidad de la resolución recurrida, hemos de tener en cuenta que, efectivamente, esta Sala y Sección, con fecha 31/01/11, dictó sentencia desestimatoria del recurso contencioso administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Villafranca Montes de Oca, contra la Resolución del Ministerio de Fomento de fecha 19 de noviembre de 2008, sobre aprobación de expediente de Información Pública y definitivamente el Estudio Informativo de clave E11-E-159 "Autovía A-12. Autovía Camino de Santiago. Logroño-Burgos. Tramo: Santo Domingo de la Calzada-Burgos".

En aquella resolución se seleccionaba como opción más recomendable la alternativa compuesta por: Tramo I: Opción B + Tramo II: Opción C + Tramo III: Opción G + Tramo IV: Opción A.

Se hace constar en dicha sentencia que:

"Con fecha 9 de octubre de 2006, por el Subdirector General de Planificación (por delegación del Director General de Carreteras), se aprueba provisionalmente el Estudio Informativo, recomendando, como alternativa más favorable, la denominada en el Estudio B del Tramo I, C del Tramo II, G del Tramo III y B del Tramo IV. Se ordenaba que por la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Oriental se incoara el



correspondiente expediente de Información Pública, y que se sometiera el Estudio Informativo al preceptivo informe de las Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas afectadas. Se señala en el apartado 5 que "como resultado del procedimiento de información pública y la Declaración de Impacto Ambiental se espera la confirmación de que la solución recomendada no produce impactos ambientales inadmisibles. Por este motivo, en los anuncios de la información pública y en la publicación en el BOE se hará constar que dicha información lo es también a los efectos establecidos en la ley 6/2001 que modifica el Real Decreto 1302/1986 y su reglamento, relativos a la Evaluación de Impacto Ambiental."

Se acompaña el informe sobre la aprobación provisional del estudio informativo, emitido el 4 de octubre de 2006 por el Ingeniero Jefe del Servicio de Estudios de la Dirección General de Carreteras. En dicho informe se hace una descripción detallada de las alternativas para las cuatro zonas geográficas en que se ha dividido el objeto de estudio, las características del diseño del trazado de las alternativas estudiadas, se valoran las alternativas para cada tramo de acuerdo con los criterios de objetivo medioambiental, objetivo económico y objetivo funcional-territorial. Resultando como opciones más recomendables, para los tramos I, II, III y IV, las opciones B, C, G y B, respectivamente. Se explica que, al resultar compatibles entre sí las cuatro opciones de trazado recomendadas en cada uno de los tramos, por presentar continuidad de trazado entre los puntos final y origen de los tramos consecutivos, la alternativa recomendable se obtiene por adición de ellas.

Abierto el procedimiento de información pública (BOE 24/10/06), se solicitaron informes a los correspondientes departamentos ministeriales y a la Dirección General de Ferrocarriles. Presentando alegaciones diversos particulares, Ayuntamientos, Ministerio de Defensa, un grupo ecologista, la Junta de Galicia, etc.

El expediente de información pública se remitió al Ministerio de Medio Ambiente, que solicitó a la Dirección General de Carreteras información complementaria sobre el trazado, inventario ambiental y valoración de impacto sobre los diversos elementos ambientales. Se aportó al expediente informe del Comité Español de ICOMOS sobre la incidencia de las propuestas de trazado de la autovía A-12, entre Santo Domingo de la Calzada y Burgos, en el Camino de Santiago y en el conjunto de los yacimientos prehistóricos de la Sierra de Atapuerca.

Con fecha 21 de octubre de 2008, la Dirección de Calidad y Evaluación Ambiental remitió a la Dirección General de Carreteras la resolución de la Secretaría de Estado de Cambio Climático por la que se formula DIA favorable del proyecto Autovía A-12 de Logroño a Burgos. Tramo Santo Domingo de La Calzada-Burgos. En dicho informe, publicado en el BOE de 8 de noviembre de 2008, (folios 310 y siguientes) se hace un análisis del proyecto, su objeto de justificación, localización, descripción, alternativas. Se describen y valoran los elementos ambientales significativos del entorno del proyecto, detallando los espacios naturales protegidos que se encuentran en el entorno, teniendo en cuenta la fauna de la zona, las vías pecuarias con posible afección, montes de utilidad pública que pueden resultar afectados, así como el patrimonio cultural, entre el que se destaca yacimientos arqueológicos y el Conjunto histórico Camino de Santiago en Burgos y la Zona Arqueológica Sierra de Atapuerca.

En el informe se recoge el listado de instituciones y administraciones previsiblemente afectadas a las que se dio trámite de consulta y se indica aquellas que han emitido informe en relación con el documento inicial, destacando los aspectos ambientales más relevantes puestos de relieve en las contestaciones a las consultas previas, referidos a hidrología, espacios naturales protegidos y fauna, movimientos de tierra de restauración y patrimonio cultural. Asimismo se destaca que el resultado de las consultas se remitió a la administración promotora incluyendo copia de las contestaciones recibidas en los aspectos más relevantes que debía incluir el estudio de impacto ambiental, destacando la afección sobre acuíferos, la presencia de especies de fauna con diferente régimen de protección, las objeciones sobre bienes de interés cultural, la consideración de las soluciones contenidas en el manual realizado en el marco del proyecto COST 341, la propuesta ubicación de préstamos, vertederos y zonas de instalaciones auxiliares, y las sugerencias para la elección del trazado definitivo. Se destaca que durante período de información pública del proyecto se recibieron 1253 alegaciones de administraciones públicas, entidades, asociaciones, sociales y particulares y se resumen los aspectos ambientales más significativos las mismas, y el resultado de la información complementaria que esa Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental solicitó al promotor, siendo de destacar que en relación con el planteamiento de extender el estudio a una nueva alternativa a través de Cerratón de Juarros, Villaescusa y el corredor de las autovías N-1 y AP-1, fue desestimada la solicitud por alejarse de la nueva alternativa del actual eje de la carretera N-120; sobre el resto de cuestiones planteadas, se realizó una valoración de la afección sobre los Lugares Natural 2000 y el diseño preliminar de los viaductos que afectaban a los Lugares de Interés Comunitario, y se propuso un sobredimensionamiento de las obras de drenaje y de los pasos multifuncionales, señalando que en fase de redacción del proyecto constructivo se realizaría un diseño preciso de los mismos, definiendo sus características y, en su caso, nuevos casos específicos. Por su parte, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León remitió informe del Servicio de Espacios Naturales que incluía recomendaciones en relación a la protección de la fauna amenazada y a la afección de la Red Natura 2000. Y en un informe posterior se propone la consideración de dos nuevas opciones de trazado, la primera opción supondría aprovechar el corredor de la



autopista AP1, y la segunda opción, que la Dirección General de Medio Natural de Castilla y León consideraba la más favorable ambientalmente, se desarrolla al norte de la N-120, opción está coincidente con la propuesta por la Dirección General de Calidad y Evaluación ambiental en la solicitud de información complementaria.

Se señala en el informe que teniendo en cuenta exclusivamente las alternativas que se han incluido en el estudio de impacto ambiental del promotor, la alternativa elegida por el Ministerio de Fomento formada por: Tramo I: opción B + Tramo II: opción C + Tramo III: opción G + Tramo IV: opción A, se considera ambientalmente adecuada y viable, si se realiza con las condiciones adicionales para la protección del medio ambiente que se señalan. Efectivamente, se establecen una larga serie de medidas preventivas y correctoras que vienen a complementar las ya establecidas por promotor en su estudio de impacto ambiental y demás documentos."

Son de destacar los siguientes hechos, resultantes del expediente administrativo:

1.- En la Orden de estudio de fecha 14/05/09, se expone que la aprobación definitiva el Estudio Informativo seleccionaba como alternativa en este tramo final la llamada opción A, que había obtenido la DIA favorable. Sin embargo, esta alternativa presenta incompatibilidades con el planeamiento urbanístico de Burgos, puesto que afecta a las zonas reservadas para el Parque Tecnológico y para el Centro de Actividades Empresariales de Burgos; además se detectan dificultades en la zona del enlace de la BU-30 con la N-120. Razón por la que la Demarcación de Carreteras remitió una propuesta de orden de estudios del proyecto para ese tramo, con modificaciones a realizar en el trazado. Se añade que la Demarcación ha tanteado la posible nueva alternativa, que aprovecharía el corredor de la N-120 y AP-1 evitando los inconvenientes mencionados. El trazado sería sensiblemente coincidente con la opción B del estudio informativo entre el enlace al Oeste de Ibeas de Juarros y el cruce con la actual N-120; más adelante pasaría a apoyarse en el trazado de la AP-1; el cruce sobre el río Arlanzón se situaría en el mismo punto que el de la autopista, por lo que no cabría esperar en esa zona grandes afecciones ambientales. La solución entroncaría con la BU-30 en la zona del enlace actual de ésta con la AP-1, lo que exigiría el traslado del área de peaje de Castañares.

Como objeto de estudio, se consigna:

"a) Proyecto de trazado T2-BU-4440:

- Definir, para el tramo señalado, una solución que evite en lo posible las afecciones al Parque Tecnológico y al Centro de Actividades Empresariales de Burgos, procurando asimismo minimizar las afecciones a las edificaciones dispersas de la vega del Arlanzón.

- Asimismo, esta solución deberá evitar las afecciones a la zona de seguridad próxima a la Base de Castrillo del Val y el Polvorín de Ibeas de Juarros.

- Para esta nueva solución se estudiará la necesidad de remodelar el enlace entre la BU-30, la AP-1 y la nueva autovía teniendo en cuenta la funcionalidad propia de la red estatal.

- La solución deberá compararse con la aprobada definitivamente en el estudio informativo de clave EI1-E-159. Tras la comparación se seleccionará la alternativa óptima a desarrollar por el proyecto de construcción.

b) Proyecto de construcción 12-BU-4440:

- Desarrollar, con el grado de detalle exigible a un proyecto de construcción, la solución seleccionada en la aprobación del proyecto de trazado.

2.- Remitido por la Dirección General de Carreteras el proyecto de trazado y construcción "A-12. Autovía del Camino de Santiago. Tramo Ibeas de Juarros-Burgos", la Directora General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural comunicó al Ministerio de Fomento la amplitud y nivel de detalle que debe tener el correspondiente estudio de impacto ambiental.

3.- La Dirección General de Carreteras, con fecha 4 de marzo de 2013, dictó resolución por la que se aprueba provisionalmente y se ordena la incoación del expediente de Información Pública del Proyecto de Trazado "Autovía A-12, del Camino de Santiago. Tramo: Ibeas de Juarros - Burgos".

4.- El Ayuntamiento de Cardeñajimeno presentó escrito de alegaciones, en el que manifestaba su desacuerdo con la alternativa desarrollada en el Proyecto de Trazado.

Alegaba, en síntesis, que se producía afección al LIC Riberas del Arlanzón; que la no utilización de la AP-1 (que se liberaliza en el año 2018), supone que se realicen dos nuevas vías de comunicación al objeto de bordear el Peaje de Castañares que afectan al LIC Riberas del Arlanzón; que no se estudia el Corredor Norte, en contra de los informes de la Dirección General del Medio Natural de Castilla y León y de la DG de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural del MAGRAMA; que se utilizan condicionantes en el Documento presentado, que no son tal, como no considerar la liberalización del peaje de la AP-1 en el año 2018, el Centro de Actividades





Económicas (CAE) y el Parque Tecnológico de Burgos anulados en ambos casos por sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León; que debe desaparecer el condicionante del CAE; que no se estudian las propuestas del ese Ayuntamiento, la asociación de Amigos del Camino de Santiago, el Ayuntamiento de Villafranca Montes de Oca pese a exigirse por la DG. Calidad y Evaluación ambiental; que la alternativa propuesta supone la expropiación del Camino de Santiago y vulnera su normativa de protección; que debe analizarse el Impacto que produce el ruido, muy por encima de los valores permitidos; que no se ha considerado la alternativa que menos impactos causa a la población, al medio ambiente, al patrimonio cultural y que además tiene un coste económico considerablemente más bajo.

Proponía que se analizasen las Alternativas Norte 2 y Alternativa Opción C del Estudio Informativo, en cumplimiento a lo dispuesto en el informe de 27 de septiembre de 2012, emitido por la DG de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio natural del MAGRAMA; se optase por la alternativa Norte 2, y subsidiariamente la Alternativa Opción C del Estudio Informativo, ya que son las únicas que no generan impactos negativos sobre el medio ambiente y el patrimonio cultural, en especial el Camino de Santiago, tienen menor coste económico y no generan ruidos a importantes núcleos de población (Cardeñajimeno San Medel, Castrillo del Val e Ibeas de Juarros); suspender el contrato del tramo anterior en redacción del proyecto, en el caso de que se desarrolle la opción C.

En el Informe a las alegaciones del Ingeniero director del contrato, de julio de 2013, se expone:

*"Se han tenido en cuenta en la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del Proyecto de Trazado, tanto los impactos que la construcción de los nuevos viaductos produciría sobre el LIC "Riberas del Arlanzón" como la propuesta de reposición del Camino de Santiago, en sendos documentos independientes. Las medidas correctoras y compensatorias quedan recogidas en el EIA.*

*Las consideraciones que establezca tanto la DG de Calidad Ambiental y la D.G de Cultura de la JCYL, competente en esta materia, serán tenidas en cuenta en la redacción del proyecto.*

*Por otro lado, respecto a los condicionantes a los que se hace referencia en la alegación, indicar que:*

*- La concesión para la explotación de la autopista AP-1 está vigente en la actualidad, por lo que se ha de tener en cuenta en el diseño del Proyecto de trazado. Que finalice la vigencia de la concesión en el año 2018, no quiere decir que quede la AP-1 liberada de peaje.*

*- Sobre el Parque Tecnológico de Burgos indicar que:*

*- Mediante el Decreto 49/2006 de 20 de Julio se aprobó el Plan Regional de Ámbito Territorial para el desarrollo del Parque Tecnológico de Burgos. Este documento tenía por objeto planificar la ejecución de un Parque Tecnológico en Burgos como proyecto de interés para la Comunidad de Castilla y León.*

*Posteriormente se dictó la sentencia 97/2008, de 18 de febrero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos . Esta sentencia anulaba parcialmente el Decreto 49/2006, de 20 de julio, solo y exclusivamente en cuanto a la clasificación de suelo como urbanizable no delimitado, debiendo clasificarlo como urbanizable delimitado.*

*A esta Sentencia hay que añadir que la Ley 5/99 de Urbanismo de Castilla y León fue modificada mediante la Ley 4/2008 de 15 de septiembre de medidas sobre Urbanismo y Suelo (BOCyL de 18 de septiembre de 2008), en la que se eliminó la categoría de suelo urbanizable no delimitado. El suelo urbanizable establecido en el proceso anterior fue desarrollado mediante un Plan Parcial aprobado por la Orden de la Consejería de Fomento 488/2009 de 30 de enero.*

*- Posteriormente, la sentencia 132/2011, de 4 de marzo de 2011, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha anulado la orden 488/2009 (Plan Parcial) a causa de la falta de previsión de accesos dentro de los límites del suelo clasificado por el PRAT de una solución de accesos desde la N-120, señalando aspectos que considera necesario modificar en el mismo.*

*- La Junta de Castilla y León ha sometido a información pública, mediante acuerdo de 24/10/2012, (...), la modificación del PRAT en este sentido. Se está a la espera del resultado final de esta tramitación.*

*- Por otro lado, las obras de este Parque Tecnológico está actualmente en un avanzado estado de ejecución, con la mayoría de las instalaciones y viales ya finalizados.*

*- Sobre el CAE (Centro de Actividades Económicas), indicar que la sentencia TSJ 584/2010 de 17/09/2010 anula el Plan Regional atendiendo a defectos de tramitación, acordando la retroacción de las actuaciones en el procedimiento administrativo. En el BOCyL del 21 de diciembre de 2010 se publica la Orden MAM/1720/2010, de 13 de diciembre, por la que se dispone el cumplimiento de la sentencia, que se simultánea con el inicio del trámite para recabar el informe de la Dirección General de Aviación Civil, de modo que pueda aprobarse con*



todas las garantías una nueva versión del Plan que permita su ejecución. El Ayuntamiento de Burgos estima que el modelo territorial propuesto para el CAE es coherente y positivo para el desarrollo sostenible del municipio, por lo que lo asume tal y como se recoge en el nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Burgos, aprobado de forma provisional con fecha 14 de junio de 2013.

- Respecto a la Alternativa Norte 2, y tal como ya quedó recogido en el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Trazado, pese a no afectar estrictamente a los viales del Parque Tecnológico de Burgos y de manera reducida al suelo reservado para el Centro de Actividades Económicas de Burgos Riopico (CAE) en nueva tramitación, presenta importantes inconvenientes, tales como:

1) Esta solución, implica modificar el peaje actual de Castañares, al norte de la conexión de las vías A-12 y A-1, por lo que se modificarían las condiciones del contrato de explotación de la autopista AP-1 con el Ministerio de Fomento. En este sentido, no se pueden proponer alternativas, que en el momento actual lleven consigo cualquier modificación del régimen de explotación existente, independientemente del plazo final de la concesión.

2) La solución analizada, no daría continuidad al corredor de la N-120 - BU-30 (Circunvalación de Burgos por el Sur), lo que implica mayores recorridos hasta conectar con el enlace de conexión de la AP-1, A-1 y BU-30 (aproximadamente 1 km), que repercute en costes de transporte y tiempos de recorrido, en el itinerario más utilizado. En este caso además, los parámetros de trazado son mucho más estrictos ( $V_p < 80$  km/h), que en la alternativa Norte 1.

4) Pese a que se mantiene una distancia entorno a los 50 m con las parcelas del Parque Tecnológico, este se vería afectado por la servidumbre de la autovía.

5) Reseñar por último, que la afección sobre el LIC de la Alternativa 2 con la construcción de dos nuevos viaductos, es consecuencia de la mejora de la funcionalidad actual del enlace de Cardeñajimeno, además de mantener el peaje. Con esta solución, no se afectaría al LIC si no se modifica el enlace en el movimiento Burgos - Logroño (A-12) y Burgos - Bilbao (AP-1).

Con respecto a la Opción C del Estudio Informativo, quedaría descartada puesto que afecta a una traza aprobada y supondría modificación de la planificación de otros tramos pertenecientes al corredor de la autovía A-12, entre Santo Domingo de la Calzada - Burgos, y que están en fase de redacción de Proyecto de Trazado."

5.- En la Resolución de 30 de diciembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto Trazado que nos ocupa, se expone, entre otras consideraciones, que:

"El estudio de impacto ambiental analiza la alternativa 2, desarrollada a nivel de proyecto de trazado, junto con otras dos alternativas del estudio informativo anterior: la alternativa 1 (solución A del estudio informativo, con DIA favorable y aprobada por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento) y la alternativa 3 (solución B del estudio informativo, desechada por el Ministerio de Fomento tras la información pública del citado estudio).

La alternativa 1 se separa de la alternativa 2 alejándose de ella en dirección noroeste hasta cruzar la AP-1, evitando las edificaciones dispersas al norte de la N-120 y cruzando una zona reservada para el futuro Parque Tecnológico de Burgos (en avanzado estado de ejecución y contemplado en el Plan General de Ordenación Urbana de Burgos, con aprobación inicial, de acuerdo con lo indicado en el estudio de impacto ambiental); una vez cruzada la AP-1 gira hacia sudoeste, rodea Castañares y conecta con la N-120, la circunvalación BU-30 y el previsto enlace con el nuevo acceso al aeropuerto. Se prevén tres enlaces: en Ibeas de Juarros, el citado al final del tramo y la adecuación del enlace de la AP-1 y la BU-30.

La alternativa 3 discurre inicialmente de forma análoga a la alternativa 2, separándose de ella un máximo de unos 450 m en la zona próxima a la AP-1 y discurriendo más próxima a las edificaciones de Cardeñajimeno y del oeste de San Medel. Se prevén dos enlaces, correspondientes al inicio y final del tramo.

La alternativa 1 no cruza el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) Riberas del río Arlanzón y afluentes, la alternativa 2 lo cruza por la misma zona que lo cruza actualmente la AP-1 y la alternativa 3 lo cruza a unos 500 m en línea recta aguas arriba. Los ramales de los correspondientes enlaces con la AP-1 se desarrollan tangencialmente al LIC en diversa longitud según las alternativas."

Tras indicar los elementos ambientales significativos del entorno del proyecto y analizar el resultado de las consultas realizadas, así como los informes emitidos, se formula declaración de impacto ambiental favorable a la realización del proyecto Trazado A-12, autovía del Camino de Santiago, tramo; Ibeas de Juarros-Burgos (Burgos), al concluirse que siempre y cuando se autorice en la alterativa dos y en las condiciones anteriormente señaladas, que se han deducido del proceso de evaluación, no producirá impactos adversos significativos.



En la resolución se establecen las condiciones a las que ha de sujetarse el proyecto, en relación con la protección del patrimonio cultural, del LIC, la vegetación y la fauna, del el impacto acústico, de la calidad del aire; la geomorfología, el paisaje y la hidrología.

**SEXTO:** Atendiendo a las cuestiones de fondo planteadas, conviene recordar cuál es la finalidad y ámbito propio de los proyectos de trazado, por contraposición con los estudios informativos, regulados en el artículo 7.1 y 10 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras .

El Estudio Informativo, como estudio preceptivo y previo a la construcción de una carretera, consiste en la definición, en líneas generales, del trazado de la carretera, a efectos de que pueda servir de base al expediente de información pública que se incoe en su caso ( art.7.1º c) Ley 25/1988, de 29 de julio ).

Dicho estudio informativo constará de memoria con sus anexos, y planos, que comprenderán:

- a) El objeto del estudio y exposición de las circunstancias que justifiquen la declaración de interés general de las carreteras y la concepción global de su trazado.
- b) La definición en líneas generales, tanto geográficas como funcionales, de todas las opciones de trazado estudiadas.
- c) El estudio de impacto ambiental de las diferentes opciones, en los casos en que sea preceptivo el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. En los restantes casos, un análisis ambiental de las alternativas y las correspondientes medidas correctoras y protectoras necesarias.
- d) El análisis de las ventajas, inconvenientes y costes de cada una de las opciones y su repercusión en los diversos aspectos del transporte y en la ordenación territorial y urbanística, teniendo en cuenta en los costes el de los terrenos, servicios y derechos afectados en cada caso, así como los costes ambientales y de siniestralidad.
- e) La selección de la opción más recomendable ( art. 25.1º RD 1814/1994 , que aprueba el Reglamento de Carreteras).

El Proyecto de Trazado es la parte del Proyecto de Construcción que contiene los aspectos geométricos del mismo, así como la definición concreta de los bienes y derechos afectados ( art. 7.1º f) Ley 25/1988, de 29 de julio ).

Efectivamente, frente a la definición en líneas generales, tanto geográficas como funcionales, de todas las opciones de trazado estudiadas, que corresponde al Estudio Informativo, el art. 28 del Reglamento General de Carreteras dispone:

"1. El proyecto de trazado comprenderá:

- a. Memoria, en la que se describa y justifique la solución adoptada, de modo que quede claramente definido el trazado proyectado.
- b. Anexos a la memoria, en los que se incluirán todos los datos que identifiquen el trazado, las características elegidas y, en su caso, la reposición de servidumbres y servicios afectados.

Entre los anexos figurarán los documentos necesarios para promover las autorizaciones administrativas previas a la ejecución de las obras y la relación concreta e individualizada de los bienes y derechos afectados, con la descripción material de los mismos en plano parcelario.

- c. Planos de trazado, en los que se determine el terreno a ocupar por la carretera y sus elementos funcionales.
- d. Presupuesto.

2. En documento separado se incluirán la definición y valoración de las expropiaciones precisas, así como de las servidumbres y servicios afectados, en su caso."

Por lo que se refiere a la tramitación de la información pública, el art. 34 del RGC establece normas generales y comunes:

*"1. Con independencia de la información oficial a que se refiere el art. 9 de la Ley de Carreteras , se llevará a cabo, en la forma prevista en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, un trámite de información pública durante un período de treinta días hábiles. Las observaciones en este trámite deberán versar sobre las circunstancias que justifiquen la declaración de interés general de la carretera y sobre la concepción global de su trazado (artículo 10.4, párrafo primero).*

*2. Este mismo trámite servirá también, en su caso, para la información pública del estudio de impacto ambiental, en cumplimiento y a los efectos, de la legislación aplicable.*



3. El tipo de estudio objeto de dicho trámite será el estudio informativo.

No obstante, en el caso en que, siendo necesario un estudio informativo, las circunstancias concurrentes aconsejen que su función se asuma por un anteproyecto, proyecto de trazado o de construcción, éste se someterá a información pública en la misma forma y con el mismo régimen jurídico que si de un estudio informativo se tratara.

(...)

5. Tampoco será preceptivo el trámite de información pública de los estudios de carreteras que se refieran a acondicionamientos de trazado, ensanches de plataforma, mejoras de firme, duplicaciones de calzada y, en general, a actuaciones que no supongan una modificación sustancial en la funcionalidad de la carretera existente.

(...)

9. La Dirección General de Carreteras, en el plazo de dos meses a partir de la expiración del plazo concedido para la información pública, emitirá un informe único en el que se considerarán todos los escritos presentados durante ésta y propondrá la resolución del expediente."

El artículo 10 de la Ley de Carreteras, al que se remite el art. 34 del Reglamento, se indica:

"(...) 4. Con independencia de la información oficial a que se refieren los apartados anteriores, se llevará a cabo, en la forma prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, un trámite de información pública durante un período de treinta días hábiles. Las observaciones en este trámite deberán versar sobre las circunstancias que justifiquen la declaración de interés general de la carretera y sobre la concepción global de su trazado.

La aprobación del expediente de información pública corresponde al Ministro de Fomento.

(...)"

Este procedimiento del apartado 4 del art. 10, es un trámite de información pública que tiene por finalidad que los afectados por el proyecto de una nueva carretera hagan observaciones sobre dos puntos concretos: sobre la justificación del interés general de la nueva infraestructura y sobre la concepción global de su trazado. La tramitación se lleva a cabo en la forma prevista en la Ley 30/1992 y en el artículo 34 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras.

Es por ello que las prescripciones del art. 86.3 y del art. 89 de la Ley 30/1992 han de ponerse en relación con la específica finalidad y objeto del trámite de información pública en los estudios de carreteras, conforme a su normativa.

Dispone el art. 86.3: "(...) La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales." El derecho a obtener respuesta razonada a las alegaciones no implica, lógicamente, que éstas hayan de ser acogidas en sentido favorable.

Pues bien, en el presente caso, se han seguido ambos procedimientos, inicialmente se tramitó el expediente de Información Pública y definitivamente el Estudio Informativo de clave E11-E-159 "Autovía A-12. Autovía Camino de Santiago. Logroño-Burgos. Tramo: Santo Domingo de la Calzada-Burgos", y después, por las razones expuestas en la orden de estudio de 14 de mayo de 2009, se tramitó conforme a las prescripciones legales y reglamentarias el expediente de Información Pública y de proyecto de trazado de uno de los tramos de la infraestructura, concretamente en Tramo Ibeas de Juarros-Burgos. Sin que la previa aprobación del estudio informativo impida su modificación en el proyecto de trazado, siempre que esté justificado y se tramite el expediente con observancia de las prescripciones y garantías establecidas en la normativa de aplicación, fundamentalmente el trámite de información pública, y el sometimiento a los controles ambientales.

En este sentido, cabe recordar la doctrina recogida, entre otras, en la reciente STS 05/12/16 :

« Esta Sala, en sentencia de 9 de febrero de 2010 (recurso 473/2007), ya se pronunció sobre las razones que imposibilitan la tramitación conjunta de grandes proyectos, en un recurso en el que se cuestionaba un acuerdo del Consejo de Ministros que declaraba de utilidad pública y aprobaba el proyecto de ejecución precisamente de una instalación de la línea de energía eléctrica de interconexión de España y Francia, la subestación de Bescanó, en la que señalábamos:

"Debe añadirse que lo mismo que sucede con la subestación objeto de este litigio puede ocurrir con otros elementos y proyectos que formen parte de tramos o sectores más amplios de la red de transporte. Esto es, la existencia de grandes objetivos, como puede serlo una línea de interconexión de gran alcance, el refuerzo



*de la red mallada nacional en una determinada zona u otros, que contienen necesariamente numerosos y diversos elementos de transporte de energía, no implica necesariamente que en todos los casos tales proyectos deban recibir una tramitación unitaria, sino que habrá que estar a la concreta naturaleza y alcance de los objetivos tanto del proyecto global como de sus diversos elementos. Es verdad que tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como nuestra propia jurisprudencia han advertido contra la fragmentación artificiosa de proyectos en otros de menor alcance con el objetivo de evitar determinados controles, especialmente de carácter medioambiental. Pero también debe tenerse en cuenta que no es posible pretender que cualquier proyecto, por muy amplio que pueda ser, deba necesariamente tramitarse de forma conjunta, pues ello llevaría en muchos casos a su imposible tramitación, por ejemplo cuando por su amplitud y coste hubiera necesariamente de fragmentarse a todos los efectos en subproyectos espaciados en el tiempo. De lo contrario se estaría abocando al objetivo imposible de que la planificación a medio y largo plazo (por ejemplo, la planificación nacional de la red de transporte para un periodo determinado, regulada en los artículos 8 y siguientes del Real Decreto 1955/2000 o, en concreto, el Plan energético de Cataluña en el horizonte 2.010, publicado en el Boletín Oficial de Cataluña en mayo de 2.002) hubiera de realizarse en cada área territorial necesariamente de forma conjunta y simultánea, lo que es manifiestamente inviable. Habrá de ser en cada caso cuando haya que examinar, atendiendo a los planteamientos de las partes que se enfrenten en posibles litigios, si un determinado proyecto constituye una fraudulenta fragmentación de un proyecto más amplio, o bien una legítima actuación parcial de lo que en definitiva es el refuerzo y mejora progresiva de la red de transporte."*

*Como indicaba la sentencia que acabamos de citar, el criterio de mayor relevancia para efectuar esa apreciación habrá de ser si la fragmentación aparenta ser artificiosa, al objeto de aliviar la exigencia de determinados requisitos o si, por el contrario, responde a una natural actuación progresiva de mejora de la red de transporte, aunque el objetivo final sea cubrir una determinada y concreta carencia de la misma, (...)*»

Como hemos visto, se han seguido todos los trámites para la aprobación del proyecto de trazado y ha sido sometido a control ambiental, aprobándose la correspondiente DIA en resolución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente de 30 de diciembre de 2014.

**SÉPTIMO:** En el presente recurso se ha practicado prueba testifical-pericial, a instancias de la parte actora, tendente a evidenciar como erróneo el criterio de la Administración al adoptar la alternativa del proyecto de trazado.

Ha prestado declaración D. Melchor , funcionario firmante del Informe del Servicio de Espacios Naturales de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, de fecha 3 de marzo de 2014, en el que se proponía, como alternativas más favorable desde el punto de vista ambiental, la opción C del Estudio Informativo para del tramo IV, combinada con la unión por el norte de los ejes 6 y 14 en el tramo III o el enlace final del tramo teniendo en cuenta la posible liberalización de la AP-1 desde el peaje de Castañares hasta el entronque con la A-12, alternativa que permitiría apoyarse en la infraestructura existente de la AP-1 simplificando los ramales de acceso y reduciendo la incidencia ambiental del enlace previsto sobre el LIC fluvial Riberas del río Arlanzón y afluentes.

A preguntas del letrado de la actora, manifiesta que, desde el punto de vista ambiental exclusivamente, consideraron más conveniente el trazado que utiliza parte de la AP-1 y circula al norte de Montes de Oca.

A pregunta de la Abogado del Estado, manifiesta que su Informe de 2014 es favorable al trazado propuesto, porque se asume el criterio de la Administración del Estado.

El ingeniero de acústica D. Salvador , también se ratificó en su informe sobre deterioro ambiental por ruido producido con la nueva alternativa de trazado en la población de San Medel y su entorno próximo. Considera el perito que la nueva alternativa supondrá un incremento muy notable de los niveles de ruido con respecto al estado actual, incumpliendo los objetivos de calidad acústica en bastantes zonas urbanas.

En la vista oral aclara que su estudio es comparativo de la situación actual con las alternativas consideradas. Dice que el estudio de la Junta de Castilla y León no tiene en cuenta el ruido preexistente, el ruido provocado por otras infraestructuras ni la orografía. Considera que la alternativa 1 provocaría menos impacto acústico que la elegida. Parte de datos obtenidos de la página web de Tráfico, de 2010. Utiliza niveles de tráfico inferiores a los considerados en el EIA.

El perito D. Juan Ignacio ratificó el informe emitido por encargo del Ayuntamiento recurrente, sobre el trazado alternativo, en el que considera que la alternativa elegida por el Ministerio de Fomento no es la mejor desde el punto de vista económico, social, medioambiental y cultural, existiendo alternativas mejores para enlazar con la red viaria existente. Entiende que la alternativa elegida es muy cara económicamente, obliga a la ejecución de un viaducto sobre el río Arlanzón y numerosos pasos superiores sobre las infraestructuras existentes, afectando a entornos relevantes, como la zona LIC, el Camino de Santiago y todo el entorno de la zona, por





ejecutar un terraplén para la calzada de unos 6 o 7 m de altura en toda la vega, que supone un auténtico muro visual a la zona.

En el acto de la vista el perito, contestando a las preguntas del letrado de la parte recurrente, se ratifica en que la alternativa elegida no es la mejor. Propone utilizar la AP-1 para conectar, evitando enlaces y afecciones ambientales.

A preguntas de la Abogada del Estado, afirma no haber estudiado los impactos de su propuesta en otras zonas afectadas, ni tampoco el coste económico. Dice que parte del hecho de que la AP-1 va a ser liberalizada, pero no le consta la certeza de tal circunstancia, que dice conocer por los medios de comunicación.

El perito D. Arcadio , redactor del proyecto de trazado realizado por su empresa por encargo del Ministerio de Fomento, declaró que no participó en la DIA, ni en actuaciones anteriores. Su proyecto desarrolla la alternativa seleccionada, en el último tramo, conexión con Burgos. Se planean dos viaductos paralelos al ya existente, con terraplenes de anchura aproximadamente igual al ancho de la calzada. Han contemplado la existencia de un oleoducto, se va por encima en algunas zonas, que es lo más conveniente. No considera que fuese más ventajoso el desplazamiento hacia el norte del enlace.

A preguntas de la Abogado del Estado, afirma que el trazado logra buena integración territorial. Que el cruce del río Arlanzón tiene una estructura con mínima afección al LIC. Lo desarrollado en el proyecto, en coordinación con las Consejerías afectadas de la Junta de Castilla y León ha ido orientado a minimizar el impacto ambiental.

El Área de Gestión Medioambiental e Hidrología de la Confederación Hidrográfica del Duero, remitió informe de fecha 15 de julio de 2016 en el que, en respuesta a lo solicitado en fase de prueba, se afirma que *"no tiene constancia de la realización de estudios específicos por parte de este Organismo de cuenca con la finalidad de evaluar el posible "efecto presa" que pudiera suponer la construcción de la Autovía A-12 a su paso por el término municipal de Cardeñajimeno"*. Habiéndose emitido un informe anterior, con fecha 27 de julio de 2012 (en relación con el expediente de información pública del NUM000 ), que se remite. Asimismo se remite el informe emitido en el procedimiento del estudio de impacto ambiental del proyecto objeto de recurso. En dicho informe se hace en determinadas consideraciones sobre aspectos a tener en cuenta para la ejecución del proyecto, en relación con posibles afecciones al dominio público hidráulico, zona de policía de cauce público y servidumbres; con posibles afecciones a las aguas subterráneas y posibles captaciones de aguas superficiales y/o subterráneas, calidad de las aguas, drenajes y vertidos.

**OCTAVO:** La copiosa documentación obrante en el expediente administrativo, los informes incorporados, así como la declaración de impacto ambiental, así como el resultado de la prueba practicada, no permiten entender que la resolución impugnada carezca de la debida motivación, ni que responda a criterios ajenos o contrarios al interés público. Pues, sin desconocer los razonables argumentos y criterio sostenido por el Ayuntamiento recurrente, no cabe olvidar que el Ministerio de Fomento actúa en ejercicio de sus potestades, y lo ha hecho siguiendo el procedimiento previsto legal y reglamentariamente, en el que ha tenido intervención la entidad recurrente, habiéndose analizado sus observaciones en el trámite de alegaciones.

Siendo de destacar que las alegaciones de la recurrente sobre la omisión o error en la valoración de determinadas circunstancias y criterios expuestos en sus alegaciones, no pueden ser acogidos, puesto que en el informe de alegaciones se valoran las circunstancias concurrentes, expuestas por el Ayuntamiento. Por otra parte, resulta evidente que en la demanda se hacen afirmaciones sobre alcance de las sentencias que se citan de TSJCyL, que no pueden ser acogidas, pues no se corresponden con la situación real derivada de las mismas. En este sentido, hemos aceptar el criterio expuesto por el Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda.

El contenido propio del acto impugnado es precisamente la conciliación entre el interés general de carácter nacional y otros intereses, también generales pero de ámbito local o regional, concretados en la construcción de carreteras. El control de la elección producida, entre las distintas alternativas viables, ha de hacerse teniendo en cuenta que la elección en todo caso ha de recaer en favor de aquella que mejor satisfaga el equilibrio de intereses, pero siempre de intereses generales y no particulares.

Por lo que respecta a lo que ha de entenderse por opción más recomendable, la Sala se ha pronunciado, entre otras, en sentencia de fecha 30 de marzo de 2009 , 22 de febrero de 2010 y 15 de noviembre de 2010 , en la que se dice:

*«Esta Sala, en reiteradas ocasiones, ha significado que las locuciones "opción más recomendable" o "solución aprobada" (en el caso atendido "alternativa a desarrollar") constituyen un concepto jurídico indeterminado, como ya señaló en las sentencias de 23 de abril de 1999 y 13 de marzo de 2002 , entre otras, "el cual es configurado por la ley como un supuesto que permite una sola solución justa en la aplicación del concepto a la circunstancia de hecho, o una única interpretación acorde con la finalidad de la norma, atendidas las circunstancias reales del*



caso, por lo que su alcance ha de fijarse en vista a hechos plenamente acreditados ( SSTS de 12 de diciembre de 1979 , 24 abril , 10 julio , 10 de junio y 8 noviembre 1993 , 21 mayo y 20 diciembre 1994 y 19 diciembre 1995 ).

Y continúa la referida sentencia: "Que a la hora de caracterizar el acto aprobatorio de los Estudios Informativos, entiende la Sala que se está en un supuesto en el que la voluntad administrativa se plasma no en la libre elección entre dos o más opciones, todas ellas legales o jurídicamente indistintas, sino en la elección de una que será legal en tanto en cuanto integre la exigencia de que sea la más recomendable" [artículo 25.1.e) del Reglamento].

Que de esta forma y a los efectos del ya citado artículo 27.2.d) del Reglamento ( artículo 25.1.e) del nuevo Reglamento), la integración por el acto atacado del concepto indeterminado lo "más recomendable", permite un enjuiciamiento que a la luz de la Ley 25/88 y Reglamento debe hacerse acudiendo al expediente que es donde se expone cada opción, sus ventajas e inconvenientes, se toman como referentes las necesidades a satisfacer, los factores a considerar, los datos geológicos, topográficos, geotécnicos así como socioeconómicos y medioambientales, extremos todos que deben documentarse en el expediente y, más en concreto, razonarse en la Memoria; debe además destacarse que en ese juicio sobre la opción más recomendable, el coste medioambiental que conlleve la obra incide en el juicio sobre su conveniencia".

Así a efectos de determinar la "opción más recomendable" los interesados podrán formular alegaciones que estimen oportunas en el trámite de información pública, cuyos escritos serán considerados por la Administración, si bien ninguna norma obliga expresamente a seguir las sugerencias de los interesados, sino que las mismas se valorarán junto con los criterios generales aludidos y se aceptarán siempre que las mismas integren o permitan configurar la reiterada opción más recomendable, como ha ocurrido en el caso de autos con alguna de las propuestas de las distintas partes afectadas que han sido aceptadas por la Administración.

No obstante, si se sostuviera, por el contrario, que nos encontramos ante un acto discrecional resultante de la ponderación técnica de diferentes factores, resulta palmario que no es deducible una vulneración grosera de la legalidad ni que se hubiese incurrido en arbitrariedad, sin que del expediente y del propio tenor de la decisión impugnada se infiera un criterio "ayuno de lógica técnica que incida en la arbitrariedad" (por todas Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1.999), por lo que al respecto las resultas serían análogas a la consideración de la existencia de un concepto jurídico indeterminado, antes razonada, y es que, a mayor abundamiento, para la mejor doctrina, los conceptos jurídicos indeterminados pueden ser de experiencia o conceptos de valor; respecto de los primeros, que se ventilan en la apreciación de hechos, la competencia de control jurisdiccional es ilimitada, los segundos, que no se controlan exclusivamente por la apreciación de los hechos, sino que implican juicios de valor, que pueden ser técnicos ("impacto ambiental", "opción más recomendable", "solución óptima", "alternativa óptima",...) proporcionan a la primera y decisoria apreciación por la Administración una cierta presunción en favor de su juicio, que se entiende realizado, en principio, desde una posición formalmente objetiva y en virtud de medios técnicos y de criterios políticos que, en la práctica, sólo negativamente, cuando el error o la arbitrariedad puedan ser positivamente demostrados, pueden ser controlados jurisdiccionalmente, lo que, en cualquier caso y como es fácil deducir, permite en esos casos afirmar un tratamiento similar al propio del acto discrecional técnico. (...)

Así las cosas, entiende la Sala que no existe duda sobre la legalidad de la Resolución objeto de impugnación el presente recurso.

La Administración ha optado por la alternativa que, tras los oportunos trámites y el examen y valoración de las alegaciones presentadas, ha estimado más recomendable, como era su objetivo, dando cumplida respuesta a las alegaciones y alternativas propuestas por el Ayuntamiento de Cardeñajimeno, por lo que no cabe apreciar la "notoria arbitrariedad" que, en su caso, podría fundamentar la nulidad que se postula.

Por el contrario, se ha optado por una alternativa que se razona y fundamenta como más recomendable, en ejercicio de las facultades de la Administración para ello, exponiendo y justificando las razones por las que se aparta de la alternativa inicialmente adoptada. Sin que la discrepancia con el criterio de las administraciones locales afectadas o los eventuales perjuicios que puedan irrogarse intereses particulares descalifiquen el acierto u oportunidad de la opción realizada, pues los criterios a tener en cuenta son de diversa índole, sin que podamos concluir la bondad de una u otra alternativa en función de criterios meramente ambientales, acústicos o económicos.

Por ello, descartada la existencia de manifiesta arbitrariedad o irracionalidad de la decisión, no cabe acoger la pretensión anulatoria deducida en la demanda.

Como ya se ha dicho en ocasiones anteriores, a la Administración corresponde decidir sobre la oportunidad, justificación y contenido de los proyectos de las grandes infraestructuras. Finalidad, justificación y contenido que tienen un sentido político, técnico y de oportunidad, lo que no quiere decir que su actuación, en relación con estos extremos, no pueda ser descalificada mediante la aplicación de las técnicas del control de los hechos



determinantes, elementos reglados del acto e interdicción de la arbitrariedad ( STS de 14 de julio de 1997 ). En el presente caso, la recurrente cuestiona la actuación administrativa sin tener en cuenta el conjunto de criterios técnicos vertidos en los estudios realizados, incluida la DIA formulada al Proyecto concreto que nos ocupa, no acreditando, en absoluto, que la Administración demandada haya actuado con arbitrariedad o irrazonabilidad a la hora de optar por una alternativa distinta a la inicialmente elegida, ni que haya incumplido los trámites legales y reglamentarios establecidos.

Por otra parte, consta en el expediente que se oyó a la Dirección General de Aviación Civil, que informó favorablemente, habiéndose oído también al Ministerio de Defensa. Y ello al margen de la falta de legitimación de la entidad local recurrente respecto de esta última cuestión, tal como pone en evidencia la Abogada del Estado. En todo caso, en la propia resolución se prescribe que durante la redacción del proyecto de construcción de la actuación se coordinará con el Ministerio de Defensa.

En la resolución recurrida, como se ha visto, se tienen en cuenta las condiciones indicadas en la resolución por la que se formula la DIA, así como el establecimiento de otras medidas de protección de redes de telecomunicación, de la hidrología y calidad de las aguas, la reposición del camino de Santiago, en coordinación con el órgano administrativo autonómico correspondiente este.

Por todo ello, considera la Sala que las objeciones que evidencian alguno de los informes periciales, especialmente en el del perito Sr. Juan Ignacio , no son suficientes para desvirtuar la adecuación a Derecho de la resolución impugnada.

Procede, en consecuencia, la desestimación del presente recurso.

**NOVENO:** a tenor de lo dispuesto en el artículo 139.1 LJCA , procede la condena en costas a la actora.

**Vistos** los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

## FALLAMOS

Que **desestimamos** el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora D<sup>a</sup>. **Rosa Sorribes Calle** , en nombre y representación del **AYUNTAMIENTO DE CARDEÑAJIMENO (BURGOS)** , contra la Resolución del Ministerio de Fomento de fecha 10 de abril de 2015, a la que la demanda se contrae, la cual confirmamos por su adecuación a Derecho.

Con condena en costas a la parte recurrente.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su **no** tificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción , justificando el interés casacional objetivo que presenta.