



Roj: **SAN 2536/2014** - ECLI: **ES:AN:2014:2536**

Id Cendoj: **28079230082014100404**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **02/06/2014**

Nº de Recurso: **268/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **ANA ISABEL GOMEZ GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

Madrid, a dos de junio de dos mil catorce.

Visto el presente recurso contencioso administrativo nº **268/12**, interpuesto ante esta *Sala de lo Contencioso-Administrativo* de la Audiencia Nacional por la Procuradora **D^a. M^a Teresa Campos Montellano**, en nombre y representación de la **FEDERACIÓN ECOLOXISTA GALEGA**, contra la Resolución del Ministerio de Fomento de fecha 31 de enero de 2012, sobre aprobación de expediente de Información Pública y definitivamente el Estudio Informativo de clave EI-1-E-211 "Autovía A-54. Enlace de Arzúa oeste-Enlace Palas de Rei oeste. N-547", en el que la Administración demandada ha estado dirigida y representada por el Abogado del Estado.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. D^a. ANA ISABEL GOMEZ GARCIA, Magistrada de la Sección.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: El presente recurso contencioso-administrativo se interpone por la representación procesal de la FEDERACIÓN ECOLOXISTA GALEGA, contra la Resolución de la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras, por delegación del Ministro de Fomento, de fecha 31 de enero de 2012, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra resolución del Secretario de Estado de Planificación e Infraestructuras, por delegación del Ministro de Fomento de fecha 25 de noviembre de 2010, por la que se aprueba el expediente de información pública y definitivamente el estudio informativo de clave EI-1-E-211 "Autovía A-54. Enlace de Arzúa oeste-Enlace Palas de Rei oeste. N-547". Provincias de A Coruña y Lugo.

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, previos los tramites legales pertinentes, se dicte sentencia en la que, estimando el recurso, se declare nula, anule o revoque la resolución impugnada, y a su vez se declare nulo, anule o revoque el Estudio Informativo clave EI-1-E-211 "Autovía A-54. Enlace de Arzúa oeste-Enlace Palas de Rei oeste. N-547" aprobado definitivamente por la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras.

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 en cuya virtud y inadmita y subsidiariamente desestime el recurso, con expresa imposición de costas a parte recurrente.

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 evacuado trámite de conclusiones quedaron los autos conclusos, señalándose para votación y fallo el día 28 de mayo del año en curso en que, efectivamente, se votó y falló.

FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO: Es objeto del presente recurso la resolución del Secretario de Estado de Planificación e Infraestructuras, por delegación del Ministro de Fomento, de fecha 31 de enero de 2012, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra resolución del Secretario de Estado de Planificación e Infraestructuras, por delegación del Ministro de Fomento de fecha 25 de noviembre de 2010, por la que se aprueba el expediente de información pública y definitivamente el estudio informativo de clave EI-1-E-211 "Autovía A-54. Enlace de Arzúa oeste-Enlace Palas de Rei oeste. N-547". Provincias de A Coruña y Lugo.

La resolución de 25 de noviembre de 2010 contiene los siguientes pronunciamientos:

«1. Declarar que el expediente de información pública reseñado en el asunto cumple con lo preceptuado en los artículos 32, 33, 34 y 35 del vigente Reglamento de Carreteras (1812/1994, de 2 de septiembre).

2. Aprobar el expediente de información pública del estudio informativo "Autovía A-54. Enlace de Arzúa oeste-Enlace Palas de Rei oeste. N-547", de clave EI-1-E-211, y definitivamente el mismo, seleccionando como opción más recomendable la denominada en el estudio alternativa 4 (...).

3. En las fases posteriores, de proyecto y ejecución de la obra, se cumplirán las condiciones de la declaración de impacto ambiental, y se realizará la reposición de caminos y servicios de acuerdo con los ayuntamientos y organismos afectados.»

En la resolución del 31 de enero de 2012 se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la anterior, rechazando los motivos esgrimidos en apoyo de dicho recurso, concretamente, se razona que en su momento, debido a las importantes implicaciones ambientales del proyecto, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental solicitó un informe a la Dirección General de Conservación de la Naturaleza de la Consejería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia, emitiendo este órgano un primer informe -con fecha 8 de marzo de 2010- en el que se concluía que las alternativas consideradas por el promotor, incluida la opción seleccionada (A-4) tenía una afección significativa sobre los valores sobre los que el LIC (lugar importancia comunitaria) Serra do Careón fue protegido. Proponía el estudio y comparación de la afección de las alternativas propuestas con otras cuyo trazado discurriera lo más cerca posible de la N-547.

En respuesta a ello y para un estudio más pormenorizado, la Demarcación de Carreteras del Estado en Galicia remitió a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente determinada documentación, que fue analizada por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza de la Consejería de Medio Rural de la Xunta de Galicia, quien emitió un nuevo informe, de 4 de agosto de 2010, en el que se concluye que: -la alternativa 5, a pesar de no cruzar el LIC Serra do Careón produce una afección significativa sobre los hábitat prioritarios y especies catalogadas en peligro de extinción en una zona que está propuesta para su inclusión en la ampliación de la Red Natura 2000, y que, ante la inviabilidad técnica de otro trazado para unir el tramo Arzúa Oeste-Palas de Rei Oeste, se considera que la única opción posible, entre las presentadas, es la alternativa 4 que, aunque cruza el LIC lo hace por el lugar en el que causaría un menor impacto a los valores por los que el espacio fue declarado y donde adoptando las medidas adecuadas se minimizan ciertas repercusiones y alteraciones sobre hábitat y especies de interés comunitario y/o protegidas; -la repercusión que este proyecto produce sobre los hábitat de interés comunitario es compatible con el mantenimiento de su estado de conservación ya que, a la vista el porcentaje de afección de dichos hábitat en relación con su superficie en el LIC Serra do Careón, se determina que esta repercusión no produce un deterioro de sus hábitat, los cuales no ven comprometido su estado de conservación favorable; -se estima que la alternativa 4 seleccionada no afecta a la integridad del LIC Serra do Careón, por lo que se considera viable siempre y cuando se desarrollen y apliquen, como norma general, el conjunto de medidas consignadas en la resolución de 5 de noviembre de 2004, así como las contenidas en la documentación presentada por el promotor.

Añade la resolución impugnada que el expediente se ha sometido a una evaluación minuciosa y a información pública y la Comunidad Autónoma de Galicia ha analizado y evaluado sus posibles repercusiones medioambientales, por lo que se han seguido las cautelas adoptadas por el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, que se traspone en la legislación básica estatal, entre ellas la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Se rechaza la alegación de la recurrente sobre la presencia en el lugar afectado de determinadas especies incluidas en el Catálogo Gallego de Especies Amenazadas dentro de la categoría "en peligro de extinción". Concretamente, se alegaba al respecto que el trazado de la alternativa 4 queda a 40 m del área de ocupación y a 21 m del área prioritaria de conservación de la planta *Armeria merino* i; a 60 m de un núcleo de alta densidad de la especie amenazada *Santolina melidensis* y a 20 m del área prioritaria de conservación de esta especie, estimándose que el trazado eliminará 912 ejemplares de la especie amenazada incluida la categoría "En peligro de extinción". Por ello, se considera por la recurrente que la DIA presenta omisiones que vician la selección



de la mejor alternativa a los efectos ambientales y que existen alternativas técnicas viables en las que no se afectan especies catalogadas en peligro de extinción.

A esta cuestión se responde en el sentido de que las conclusiones, medidas correctoras y compensatorias recogidas en el informe de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, de 4 de agosto de 2010, se incorporan a la DIA, resultando que sólo un área de baja presencia de individuos (*Santolina melidensis*) se verá afectada directamente por el trazado de la autovía, lo cual se prevé minimizar con el incremento de la permeabilidad de la autovía (entre otras medidas correctoras), por lo que no se producirá una afección directa e indirecta a especies catalogadas ni la destrucción de su hábitat; y en cuanto a los hábitat, la repercusión no produce un deterioro de los mismos pues no ve comprometido su estado de conservación favorable, ya que su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dichas áreas no sufren un deterioro significativo (0,27% y 0,33%).

Se rechaza la denunciada infracción del artículo 51 de la Ley 9/2001, de Conservación de la Naturaleza, pues las actuaciones que conlleva la aprobación del estudio resultan susceptibles de autorización por parte de la Consejería de Medio Ambiente. En cuanto al supuesto incumplimiento del artículo 53, se afirma que se trata de una excepcionalidad prevista para la concurrencia de alguna de las circunstancias indicadas en dicho apartado, que nada tiene que ver con el presente caso. Se da cumplimiento a la Disposición Adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Impacto Ambiental, que, para la Red Natura 2000, establece que la evaluación de los proyectos que puedan afectar a esos lugares se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 42/2007, pues se ha incorporado el parecer de la Comunidad Autónoma a la resolución de 13 de octubre de 2010, mediante la que se formula la DIA de la Secretaría de Estado de Cambio Climático. La existencia de alegaciones que cuestionen la opción elegida, si no se acredita la arbitrariedad e irrazonabilidad de la actuación administrativa, no vinculan a la Administración, que únicamente debe tomarlas en consideración teniendo en cuenta los distintos intereses en conflicto.

SEGUNDO: La pretensión anulatoria deducida contra la anterior resolución, se fundamenta en los siguientes motivos de impugnación:

1.- La alternativa seleccionada no es la mejor opción desde el punto de vista ambiental.

En apoyo de ese motivo afirma la recurrente, en síntesis, que varios documentos realizados por la Administración impulsora de la autovía, que fueron determinantes para la elección de la alternativa seleccionada, contienen graves errores que los hacen inservibles. Concretamente señala el estudio de impacto ambiental que, a su juicio, contendría una serie de omisiones importantes y serios errores en el plano ambiental, que fueron ya puestos de manifiesto por el órgano ambiental autonómico en su informe de 24 de febrero de 2010. La falta de rigurosidad y deficiente información del referido estudio vicia la elección de la alternativa escogida. Los documentos complementarios redactados con posterioridad al informe de febrero de 2010 no responden a los requerimientos del órgano ambiental e incurrir de nuevo en graves errores.

Se añade que en la Adenda de la alternativa 5 se hacen afirmaciones tendenciosas e incorrectas, orientadas por el empeño de justificar la alternativa 4 como la mejor opción a nivel ambiental.

2.- Actuación arbitraria del órgano ambiental autonómico, cambio injustificado de opinión.

Alega la parte que a pesar de los contenidos incorrectos y parciales de los documentos antes indicados, han resultado ser el elemento fundamental del procedimiento de evaluación, sirviendo para que la Dirección General de Conservación de la Naturaleza dictase un nuevo informe (4 agosto 2010) en el que dicho organismo asume la no afección del LIC esgrimida por el promotor, contradiciéndose a sí misma con lo manifestado en el informe anterior (24 febrero 2010) y ello pese a que no cambió el trazado de la alternativa 4. Denuncia vulneración de la normativa gallega y errores evidenciados por el informe pericial que aporta.

3.- Trámite de información pública deficiente.

Las alegaciones presentadas en julio de 2009 por la recurrente no fueron contestadas, incumpliendo el artículo 86.3 de la Ley 30/1992 y desatendiendo la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo.

4.- Inadecuada evaluación ambiental de las repercusiones de la autovía y afección al LIC.

No se ha valorado adecuadamente la afección ambiental que supondría la construcción de la autovía 4, vulnerando el artículo 6.3 en la Directiva Hábitat, pues no se han realizado estudios serios y fiables de las afecciones ambientales; el cambio de criterio de la DGCN sobre el impacto de la alternativa 4 se basa en informes parciales que no justifican el cambio de criterio, no habiendo tenido en cuenta los objetivos de conservación del lugar ni contemplando que la alternativa escogida tendría sobre la futura ampliación de la Red Natura 2000 una afección del 72% del territorio, la mayor afección de las tres alternativas. El informe de la



DGCN, cuya arbitrariedad se denuncia, fue determinante para que la Secretaría de Estado de Cambio Climático dictara el 13 de octubre de 2010 DIA favorable del proyecto, adoleciendo también de numerosos errores.

5.- Afección significativa y razones imperiosas de interés público de primer orden.

El informe pericial aportado evidencia que la afección al LIC Serra do Coreón de la alternativa 4 es apreciable y significativa en especies endémicas amenazadas y hábitat prioritarios, sin que existan razones de interés público que justifiquen la elección de dicha alternativa, especialmente cuando existe una alternativa viable que no afectaría a ese espacio.

TERCERO: El Abogado del Estado, en su escrito de contestación a la demanda, se opone al recurso, invocando en primer lugar su inadmisibilidad, de conformidad con artículo 69 b) LJCA, entendiéndose que la parte actora no ha aportado el correspondiente acuerdo societario acreditando su voluntad clara e inequívoca de accionar contra la resolución impugnada.

En cuanto al fondo, alega que el Ministerio de Fomento ha respetado escrupulosamente todas y cada una de las formalidades legales y reglamentarias establecidas para la aprobación del Estudio Informativo, así como la normativa sobre impacto ambiental. La resolución adoptada viene fundada y motivada en los informes previos a la práctica de la información pública e incluso en el emitido tras la realización de dicha información pública, en el que se estudian las alegaciones presentadas por las instituciones y personas, con expresión de los motivos de su admisión o rechazo. Se analiza el impacto ambiental, las ventajas, inconvenientes y costes de cada una de las opciones alternativas y se selecciona la más recomendable en el ejercicio de la limitada discrecionalidad que reviste la actual Administración. Con absoluto respeto a la legislación ambiental, el propio Estudio ha servido como documento básico para la evaluación del impacto ambiental por el órgano competente y para la DIA.

El hecho de que no se tuvieran en cuenta las alegaciones presentadas por la recurrente no tiene efectos invalidantes, pues la Administración no tiene la obligación de atender las alegaciones que se realizan sino la obligación de tramitar la información pública y después adoptar la solución medioambientalmente más equilibrada, teniendo en cuenta la totalidad de los elementos que figuran en dicha información pública, entre las que están las alegaciones presentadas.

La validez del Estudio Informativo y de la alternativa escogida no queda enervada por la presentación de un informe discrepante de los realizados por la Administración y sometidos a información pública, cuando no se acredita que los informes de la Administración no fundan adecuadamente la solución elegida o incurrir en errores o arbitrariedades evidentes, vicios que no concurren en el expediente examinado. Por otra parte, el informe de 4 de agosto de 2010 no constituye la actividad administrativa impugnada en este recurso. En el presente caso, se ha procedido al estudio detallado de todas las alternativas, especificando de manera concreta por qué razón se descartan otras alternativas distintas de la escogida y se efectúa un estudio de la afección a las especies protegidas, a los hábitat naturales, hábitat de especies y hábitat naturales prioritarios, un estudio de la permeabilidad de la infraestructura al paso de la fauna, y se señala que la alternativa 5 produce una afección significativa de hábitat prioritarios y especies catalogadas en peligro de extinción, a lo que se añade la inviabilidad técnica para realizar otro trazado, estableciendo una serie de medidas correctoras y compensatorias para la opción escogida. Queda, pues, descartada la arbitrariedad denunciada.

Por último, señala el Abogado del Estado que las conclusiones del informe presentado por la recurrente no pueden ser tenidas en cuenta pues señala que la alternativa con menor impacto ambiental es la 5, lo que resulta opuesto frontalmente a lo que se expone tanto en la resolución recurrida como en el informe de la Junta de Galicia, ya que dicha alternativa genera importantes impactos ambientales en el valle del río Ulla, desde el punto de vista paisajístico, patrimonial y social, además de otros factores como el mayor coste, la mayor longitud del trazado, afecta a 52 yacimientos arqueológicos y a 7 bienes del patrimonio arquitectónico y al área de prospección del Camino de Santiago.

CUARTO: Invocada por el Abogado del Estado la inadmisibilidad del recurso por entender que la parte actora no ha aportado el correspondiente acuerdo societario acreditando su voluntad clara e inequívoca de accionar contra la resolución impugnada, planteamiento que dice hacer "ad cautelam", sin mencionar el artículo 45.2 d) LJCA, al que parece referirse, y atribuyendo a la entidad recurrente la condición de "sociedad mercantil", hemos de comenzar dando respuesta a esta cuestión, cuya eventual estimación haría improcedente entrar en el estudio de las cuestiones de fondo planteadas en la demanda.

A la vista del inadecuado planteamiento de la causa de inadmisibilidad del recurso, en los términos expuestos, y de la documentación aportada por la recurrente con su escrito de interposición del recurso, se ha de rechazar el motivo de inadmisión invocado, pues tras la presentación del escrito de interposición del recurso (3 mayo 2012), a requerimiento de la Secretaría judicial, antes de ser admitido a trámite el recurso, aportó la actora



certificación del secretario de la Federación Ecoloxista Galega, D. Luis Miguel , de fecha 13 de abril de 2012, en la que manifiesta que en la Asamblea celebrada el 24 de marzo de 2012, "se acordó interponer recurso contencioso administrativo ante la Audiencia Nacional contra la resolución de 31/01/2012 desestimatoria el recurso de reposición interpuesto por la FEG contra la resolución de la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras, dictada por delegación del Ministro de Fomento, por la que se aprueba el expediente de Información Pública y definitivamente el Estudio Informativo..."; Acta de la asamblea anual ordinaria, en celebrada el 27 de marzo de 2011, en la que consta que se nombra secretario 2º a D. Luis Miguel ; y los Estatutos de la Federación, en los que se somete a la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación, y demás normativa en materia de asociaciones que les sea aplicable, atribuyendo la dirección y administración de la Federación al Presidente, Comisión Permanente y Asamblea General; en el artículo 22 se establece que la Asamblea General es el órgano supremo de gobierno de la Federación.

Entiende la Sala que está acreditado suficientemente el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 45.2 d) LJCA , y que la invocación de la causa de inadmisibilidad que hace el Abogado del Estado, además de incorrectamente planteada, resulta injustificada.

QUINTO: Entrando en el fondo del litigio, para dar respuesta a las cuestiones planteadas, conviene comenzar recordando cuál es la finalidad y ámbito propio de los estudios informativos regulados en el artículo 7.1.c) 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 1812/1994 , que aprueba el Reglamento de Carreteras).

En el artículo 10, en su apartado 1, se indica:

"1. Cuando se trate de construir carreteras o variantes no incluidas en el planeamiento urbanístico vigente de los núcleos de población a los que afecten, el Ministerio de Fomento deberá remitir el estudio informativo correspondiente a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales afectadas, al objeto de que durante el plazo de un mes examinen si el trazado propuesto es el más adecuado para el interés general y para los intereses de las localidades, provincias y Comunidades Autónomas a que afecte la nueva carretera o variante. Transcurrido dicho plazo y un mes más sin que dichas Administraciones Públicas informen al respecto, se entenderá que están conformes con la propuesta formulada.

En caso de disconformidad, que necesariamente habrá de ser motivada, el expediente será elevado al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado, que deberá acomodarse a las determinaciones del proyecto en el plazo de un año desde su aprobación."

El apartado 4 de este mismo precepto dispone:

"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.

El plazo para resolver y notificar la aprobación definitiva del expediente de información pública así como del estudio informativo será de seis meses a contar desde la correspondiente publicación en el Boletín Oficial del Estado de la Declaración de Impacto Ambiental, si ésta fuese necesaria, o desde la terminación del período de Información Pública, o de la prórroga a que hace referencia el apartado 1 de este artículo, si ésta fuese posterior.

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

Como se viene señalando esta propia Sala y Sección, entre otras, en Sentencia de 16/02/09 , 07/06/10 , se recogen en el citado precepto dos procedimientos diferentes en relación con la participación de las Corporaciones Locales. El primero, contemplado en el apartado 1, se emplea cuando se trata de construir carreteras no previstas en el planeamiento urbanístico vigente de determinados núcleos de población a los que afecte. En estos casos las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales afectadas deben informarlo desde esa perspectiva (la de sus respectivos planeamientos), debiendo decidir, en caso de controversia, el Consejo de Ministros.

El segundo procedimiento, más general en la medida en que no sólo participan las Administraciones Públicas, se prevé en el apartado 4, y 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.

Pues bien, en el presente caso el procedimiento seguido y el traslado para alegaciones fue el regulado en el art. 10.4 de la Ley de Carreteras , como se desprende del expediente, en el que se han recibido alegaciones de organismos de la Administración Central, Autonómica y Provincial, diversos Ayuntamientos, asociaciones y particulares.

Por ello, 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.

Debiendo tenerse en cuenta 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.

SEXTO: Las alegaciones formuladas por la parte recurrente, en apoyo de su pretensión anulatoria, vienen a incidir en la indebida opción por la alternativa seleccionada cuya construcción afectará a lugares de gran valor ambiental y patrimonial. Impugnando también la DIA, por las razones arriba expuestas, e indirectamente el informe del órgano competente de la Xunta de Galicia.

Entiende la parte actora que el estudio de impacto ambiental es muy deficiente, no contempla la existencia de otras alternativas menos dañosa, avalando la peor alternativa desde el punto de vista medioambiental.

La legislación protectora de los lugares de interés comunitario (LIC) es la contenida en la Ley 42/2007, de 13 diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 79/409/CE y 92/43/CE, las cuales constituyen el marco normativo de la Red Natura 2000. El artículo 45 de esta Ley establece:

"4. Cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 5 de este artículo, los órganos competentes para aprobar o autorizar los planes, programas o proyectos solo podrán manifestar su conformidad con los mismos tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

5. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones Públicas



competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida."

En el presente caso, consta la existencia de evaluación ambiental, con estudio de alternativas, y medidas correctoras con medidas compensatorias, tal como impone el precepto transcrito.

Efectivamente, consta en el expediente la resolución de la Secretaría Estado de Cambio Climático, de 3 de octubre de 2010, por la que se formula la declaración de impacto ambiental del proyecto en cuestión, conforme a lo dispuesto en el apartado 6) a. 1 del anexo I, artículo 3.1 , y artículo 12.1 del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos (RDLeg. 1/2008). En dicha resolución, se describen las distintas alternativas estudiadas, seleccionadas en el estudio informativo del año 2003, los elementos y aspectos ambientales significativos del entorno, las distintas consultas realizadas y documentación recibida, se citan los 60 escritos de alegaciones recibidas durante el periodo de información pública (entre ellos el de la Federación ahora recurrente). Concretamente respecto de las alegaciones realizadas por la entidad rectora, se consigna que el promotor responde que "en todo caso, durante la redacción del proyecto constructivo, se podrán realizar desplazamientos del trazado dentro de la banda de fluctuación para minimizar las afecciones del mismo, aplicándose las medidas oportunas para minimizar las distintas afecciones". Asimismo, se menciona que la Federación considera que el documento presentado contiene numerosas deficiencias y solicita un nuevo estudio informativo riguroso, a lo que se contesta por el promotor que se ha seguido la metodología habitual para este tipo de estudios con observancia de la legislación vigente. Se hace mención a los dos informes de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza de la Consejería de Medio Rural de las Xunta de Galicia, cuyo contenido se transcribe. Tras el análisis de los impactos significativos de la alternativa elegida y de las medidas preventivas y correctoras previstas, se formula declaración de impacto ambiental favorable al proyecto, concluyendo que "siempre y cuando se autorice la alternativa 4 modificada de acuerdo con las medidas incluidas en el EsIA y la información complementaria y en las condiciones señaladas, que se han deducido del proceso de evaluación, quedará adecuadamente protegido el medio ambiente y los recursos naturales".

Tal como consta en el expediente, se ha realizado un detallado y ponderado proceso de impacto ambiental, con alternativas, afección y medidas correctoras y compensatorias adecuadas, todo ello en atención al criterio del órgano competente de la Comunidad Autónoma, llegando a una solución razonada.

Por tanto no pueden acogerse los argumentos de que el trámite de información pública y la evaluación ambiental hayan sido deficientes o que la resolución impugnada esté insuficientemente motivada o bien motivada en informes arbitrarios o deficientes.

La Declaración de Impacto Ambiental constituye un informe sobre la incidencia ambiental del proyecto, que precisa, a los solos efectos ambientales, la conveniencia o no de realizarlo y, en caso afirmativo, las condiciones en que debe realizarse.

Las alegaciones que respecto a dicho informe se hagan por los interesados no son vinculantes para la Administración, lo que no supone que ésta pueda prescindir de ellas, antes bien, deben ser tomadas en consideración atendiendo a los intereses en conflicto. Pero para que las alegaciones puedan alcanzar éxito, es preciso acreditar que la actuación de la Administración se ha apartado de los cánones que disciplinan su correcta actuación. A la Administración compete examinar y valorar las diversas propuestas y alegaciones, dar una respuesta coherente y razonada y explicar el porqué de su decisión.

Efectivamente, tal como señala la recurrente, el órgano autonómico competente dictó dos informes. Entendiendo la actora que en el segundo de ellos se cambia de criterios de forma arbitraria.

Sin embargo, tal alegación no puede ser acogida, pues el contenido del informe de agosto de 2010 evidencia que se han tenido en cuenta todos los elementos de juicio preexistentes al primer informe y los incorporados con posterioridad, concretamente la documentación aportada en respuesta al informe de febrero de 2010. Se hace un detallado análisis de todos los elementos a valorar y de los documentos aportados, analizando cada una de las alternativas contempladas y las distintas afecciones que de ellas pudieran derivarse, concluyendo que la única opción, de entre las presentadas para unir el tramo de autovía, es el trazado de la alternativa 4; que no afecta a la integridad del LIC Serra do Careón, considerándose viable siempre y cuando se desarrollen y apliquen como norma general el conjunto de medidas consignadas en la resolución de 5 de noviembre de 2004, por la que se formula la declaración de impacto ambiental del estudio informativo "autovía Santiago-Lugo". Se establecen una serie de medidas correctoras y compensatorias.

En consecuencia, resulta evidente que la declaración de impacto ambiental se ha realizado no sólo con sujeción a la normativa de aplicación, sino de una manera exhaustiva, valorando detalladamente la información aportada por el promotor del proyecto, el informe del órgano competente de la Junta de Galicia y información



complementaria recabada, contemplando en su evaluación análisis ambiental así como los impactos significativos de la alternativa elegida. Constando en el expediente administrativo (CD complemento) las alegaciones de todos los organismos y entidades consultadas.

Como ya ha dicho la Sala en anteriores ocasiones, el hecho de que el criterio de alguno de los órganos consultados no coincida con el criterio finalmente aprobado y que sus alegaciones y propuestas no hayan sido acogidas, no supone en modo alguno que la Administración no haya tomado en consideración o valorado tales alegaciones ni, por supuesto, que haya actuado con arbitrariedad o irrazonabilidad a la hora de seleccionar la opción más recomendable, ni que haya incumplido los trámites establecidos en la tramitación del estudio informativo.

SÉPTIMO: Por lo que respecta a la alternativa finalmente elegida, como ya hemos dicho, la Sala se ha pronunciado en diversas ocasiones, entre otras en sentencia de fecha 30 de marzo de 2009, 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 consideradas 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.

En primer término, mal se puede sostener una desviación de poder, en virtud de una serie de consideraciones sobre el efecto social y económico de la alternativa escogida, así como su incidencia medioambiental, acompañadas de la afirmación de que la mayoría de la población disiente de la decisión adoptada, lo que a todas luces nada acredita sobre una utilización torticera de la legalidad con una finalidad distinta a la que el



ordenamiento contempla, lo que es decir que de las actuaciones no se infiere un ejercicio de las potestades administrativas para fines distintos a las fijadas en el ordenamiento jurídico, lo que, como expresa el Tribunal Supremo (por todas, sentencia de 15 de enero de 1999), no puede fundarse en meras presunciones o conjeturas, siendo necesario acreditar la concurrencia de hechos o elementos suficientes para formar en el Tribunal la convicción de que la Administración acomodó su actuación a la legalidad, pero con finalidad distinta de la pretendida por la norma aplicable, lo que a todas luces en el supuesto ponderado no se produce, en el que consta que los poderes públicos, como bien apunta el demandado y así se desprende del expediente, ha adoptado su decisión tras un detallado análisis técnico al efecto y, como ya se apuntó en ordinal precedente, tras la pertinente Declaración de Impacto Ambiental.

En definitiva, se ha acomodado a Derecho la tramitación y ulterior decisión, afrontando de forma coherente y precisa las alegaciones planteadas, produciéndose una resolución adecuada al efecto, sin que el Informe pericial presentado por la actora, desvirtúe la acomodación a Derecho del criterio administrativo. Y ello sin dejar de considerar la solvencia técnica y científica del perito que lo emite y de su dictamen, pero tal informe es parcial en cuanto ámbito de estudio, pues incide en uno de los aspectos objeto de evaluación, aspecto que, además, ha sido ampliamente estudiado por los numerosos informes y consultas incorporados al expediente.

OCTAVO: Por último, se invoca la vulneración de la normativa reguladora del trámite información pública. Concretamente se denuncia infracción del artículo 86.3 de la Ley 30/1992, por no haber procedido la Administración a la contestación de todas y cada una de las alegaciones formuladas, dando cuenta de las razones o sinrazones de su contenido.

Sin embargo, obra en el expediente administrativo el informe de alegaciones, que incorpora todas las alegaciones formuladas, dando respuesta a cada una de ellas. Dicho informe forma parte del expediente administrativo, sin que sea preceptiva la notificación del mismo a cada uno de los alegantes.

En este sentido, dispone el art. 34 del Reglamento General de Carreteras (RD 1812/1994):

"(...)

6. Aprobado provisionalmente el estudio informativo, se someterá al trámite de información pública por la Dirección General de Carreteras mediante la inserción de los correspondientes anuncios, de contenido idéntico, en el Boletín Oficial del Estado y en un diario de amplia circulación en la zona afectada.

El plazo de información pública de treinta días hábiles se contará a partir del primer día hábil siguiente al de la fecha de publicación del anuncio en el Boletín Oficial del Estado. Durante el período de información pública se podrá examinar el estudio informativo y presentar en las oficinas que se indiquen en el citado anuncio, las alegaciones y observaciones relativas al objeto y finalidad de la propia información pública.

7. A los efectos anteriores, se remitirá un ejemplar del estudio informativo a las Corporaciones locales afectadas, para su exposición al público.

8. Tanto en el anuncio que se publique en el Boletín Oficial del Estado y en un diario, como en los escritos de remisión del estudio informativo a las Corporaciones locales, se harán constar el objeto y finalidad de la información pública, así como el plazo de la misma.

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."

Por su parte el art. 86.3 de la Ley 30/1992 establece:

"3. La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.

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 anterior precepto impone el deber de la Administración de dar respuesta razonada a dichas alegaciones. Es evidente que en el presente expediente se da cumplida respuesta a esas alegaciones, siendo ese informe, incorporado después al informe sobre la aprobación del expediente de información pública y aprobación definitiva del estudio informativo, un trámite que sirve de fundamento a la Resolución definitiva del expediente, cuya notificación mediante su publicación sí es preceptiva.

Procede, en consecuencia con lo expuesto, la desestimación del presente recurso.



NOVENO: En atención a lo dispuesto en artículo 139.1 LJCA , en la redacción dada pro la Ley 37/2011, procede la condena en costas de al parte 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^a. M^a Teresa Campos Montellano** , en nombre y representación de la **FEDERACIÓN ECOLOXISTA GALEGA** , contra la Resolución del Ministerio de Fomento de fecha 31 de enero de 2012, a la que la demanda se contrae.

Con condena en costas a la recurrente.

Así por esta nuestra Sentencia que se notificará a las partes haciendo la indicación de que contra la misma cabe recurso de casación ante la Sala 3^a del Tribunal Supremo, con arreglo a lo dispuesto en el art. 86.1 de la LJCA , y de la cual será remitido testimonio a la oficina de origen a los efectos legales junto con el expediente, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CENJ