



Roj: **STS 5682/2013 - ECLI:ES:TS:2013:5682**

Id Cendoj: **28079130032013100323**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **27/11/2013**

Nº de Recurso: **4123/2010**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ ICAN 1868/2010,**
STS 5682/2013

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintisiete de Noviembre de dos mil trece.

VISTO el recurso de casación registrado bajo el número 4123/2010, interpuesto por la Letrada del Servicio Jurídico del GOBIERNO DE CANARIAS contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, de 15 de enero de 2010, que estimó el recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal de Don Geronimo, Doña María Antonieta, Doña Esther, Doña Reyes y Doña Caridad contra la Orden del Consejero de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias de 12 de septiembre de 2006, por la que se aprueba el proyecto de las obras de «Duplicación de la carretera LZ.1. Tramo: LZ-3 (Circunvalación Arrecife)- Tahíche. Clave: 01-LZ.287». Ha sido parte recurrida Don Geronimo, Doña María Antonieta, Doña Esther, Doña Reyes y Doña Caridad, representados por la Procuradora Doña Susana García Abascal.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo número 200/2009, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, dictó sentencia de fecha 15 de enero de 2010, cuyo fallo dice literalmente:

« Estimar el recurso contencioso administrativo 200/2009 interpuesto por el Procurador don Esteban Pérez Alemán, contra el acto identificado en el antecedente de hecho primero que anulamos por ser contrario a derecho. Sin costas. ».

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó la Letrada del Servicio Jurídico del GOBIERNO DE CANARIAS recurso de casación que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, tuvo por preparado mediante diligencia de ordenación de 1 de junio de 2010, y acordó elevar las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de las partes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, la Letrada del Servicio Jurídico del GOBIERNO DE CANARIAS recurrente, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y con fecha 12 de julio de 2010, presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que, teniendo por interpuesto recurso de casación contra la Sentencia de la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 15 de enero de 2010, dictada en el procedimiento nº 200/2009, se sirva admitirlo y, previos los trámites preceptivos, dicte Sentencia estimatoria del mismo por la que case y anule la Sentencia recurrida, por haber infringido las normas del ordenamiento jurídico y la



jurisprudencia aplicables al objeto del debate ante ella planteado, inadmita el recurso contencioso-administrativo interpuesto pro la representación de D. Geronimo , D^a María Antonieta , D^a Esther , D^a Reyes y D^a Caridad , contra la Resolución del Consejero de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, de 12 de septiembre de 2006, por la que se aprobó el Proyecto de obras "Duplicación de la Carreteras LZ-1, Tramo: LZ-3 (Circunvalación Arrecife-Tahiche. Clave: 01-LZ 287)" o bien de forma subsidiaria, entrando al fondo del asunto, desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la citada representación, contra la mencionada Resolución del Consejero de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, de 12 de septiembre de 2006, por la que se aprobó el Proyecto de obras "Duplicación de la Carretera LZ-1, Tramo: LZ-3 (Circunvalación Arrecife- Tahiche. Clave: 01-LZ 287)" y, declare la conformidad a Derecho de la misma. Subsidiariamente a lo anterior, se solicita se ordene reponer las actuaciones al estado en que se encontraban en el momento de incurrirse en las infracciones de normas y garantías del procedimiento previstas en los art. 33.2 y 65.2 LJCA . ».

CUARTO.- Por providencia de fecha 8 de octubre de 2010, se admitió el recurso de casación.

QUINTO.- Por providencia de fecha 5 de noviembre de 2010 se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a las partes comparecidas como recurridas (Don Geronimo , Doña María Antonieta , Doña Esther , Doña Reyes y Doña Caridad) a fin de que, en el plazo de treinta días, pudiera oponerse al recurso, lo que efectuó la Procuradora Doña Susana García Abascal en escrito presentado el día 28 de diciembre de 2010, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que teniendo por presentado este escrito y sus copias, tenga a esta parte como opuesta al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS contra la Sentencia de 15 de enero de 2010, de la Sección 2^a de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas) y, en consecuencia con lo alegado, dicte Sentencia por la que, confirmando la de instancia, se resuelva su desestimación con expresa condena en costas a la Administración . » .

SEXTO .- Por providencia de 12 de julio de 2013, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 19 de noviembre de 2013, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación.

El recurso de casación que enjuiciamos se interpuso por la Letrada del Servicio Jurídico del GOBIERNO DE CANARIAS contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, de 15 de enero de 2010 , que estimó el recurso contencioso-administrativo promovido por Don Geronimo , Doña María Antonieta , Doña Esther , Doña Reyes y Doña Caridad contra la Orden del Consejero de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias de 12 de septiembre de 2006, por la que se aprueba el proyecto de las obras de «Duplicación de la carretera LZ.1. Tramo: LZ-3 (Circunvalación Arrecife)-Tahiche. Clave: 01-LZ.287».

La Sala de instancia fundamenta la decisión de estimación del recurso contencioso-administrativo con base en las siguientes consideraciones jurídicas:

« [...] Como cuestión previa, es necesario, determinar el tipo de carretera y tramo en el que nos encontramos.

La carretera de interés regional Orzola-Arrecife-Playa Blanca tiene un tramo LZ-1 comprendido entre la circunvalación de Arrecife y el casco de Tahiche, que es el directamente afectado, por el Proyecto de obra impugnado.

La tesis de la recurrente es que este proyecto modifica significativamente la carretera preexistente y lo convierte en una vía rápida; mientras que la Comunidad Autónoma, por el contrario afirma que no existe esta modificación significativa, nueva carretera o tramo de la misma.

El artículo 6 de la Ley de Carreteras de Canarias , en adelante LCC, dispone que : "A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, en ningún caso tendrán la consideración de nuevas carreteras las duplicaciones de calzada, los acondicionamiento de trazado, los ensanches de plataforma, las mejoras de firme y las variantes, y, en general, todas aquellas otras actuaciones sobre carreteras ya existentes que no supongan una modificación de su clasificación a tenor de las definiciones contenidas en el art. 1 "

En el artículo 1.2 de la Ley se clasifican las carreteras en autopistas, vías rápidas y carreteras convencionales:



"4. Son autopistas las carreteras destinadas a la circulación exclusiva de automóviles con arreglo a las siguientes características:

a) Disponer de condiciones geométricas, así como de pavimentación, trazado, visibilidad y señalización que garanticen las mejores condiciones de seguridad para la conducción a altas velocidades, independientemente de que éstas puedan ser limitadas.

b) Tener impedido el acceso de las mismas desde los terrenos colindantes tanto para los peatones como para animales. Los automóviles podrán acceder a ellas, en tramos distanciados, como consecuencia del desarrollo de cruces a distinto nivel, debidamente visibles y señalizados, mediante carriles paralelos de aceleración y desaceleración.

c) No existir en todo su trazado ningún cruce al mismo nivel con otra vía, sean cuales fueren las características de ésta.

d) Disponer, para cada sentido de la circulación, de distintas calzadas, separadas entre sí por una franja de terreno no destinadas a la circulación que contengan una barrera física para impedir el paso de una calzada a otra, salvo en puntos singulares justificados o con carácter temporal y excepcional.

5. Son autovías aquellas carreteras que, cumpliendo todos los requisitos determinados para las autopistas, sin embargo admiten cruces al mismo nivel con otras vías así como accesos de automóviles desde terrenos colindantes de forma limitada y debidamente visibles y señalizados.

6. Son vías rápidas aquellas carreteras que reúnen las mismas características de las autovías, pero con una sola calzada.

7. Son carreteras convencionales aquellas que por sus características no puedan ser clasificadas en ninguno de los apartados anteriores

El RCC precisa las distancias en los artículos 4,5, 6 y 7 de este Reglamento , reitera los anteriores preceptos. Debiendo destacarse su Anexo en el que precisa y distingue los siguientes conceptos:

Calzada: zona de la carretera destinada a la circulación. Se compone de un cierto número de carriles

Duplicación de calzada: obra de modernización de una carretera consistente en construir otra calzada separada de la existente, para destinar una a cada sentido de circulación.

El nudo de la cuestión es determinar si nos encontramos ante una nueva carretera o tramo de la misma, en definitiva, determinar si existe o no una modificación significativa en la vía o carretera que altere su configuración.

[...] Según la Memoria descriptiva del proyecto, el mismo consiste básicamente en una duplicación de la calzada de la carretera en un tramo de 3,6 Km, pero que atraviesa el núcleo urbano de Tahiche.

El "quid" de la cuestión es que la duplicación de la calzada, crea nueva infraestructura, pero no conlleva la creación de una nueva carretera en cuanto al trazado, puesto que, discurre sobre la que ya existía que se amplía y duplica. El tramo que nos ocupa, se encuentra incluido en el eje transinsular de infraestructura de transporte, habiéndose aportado con el expediente administrativo el Estudio informativo de la carretera Orzola- Arrecife-Playa Blanca, que atraviesa la isla de Lanzarote, en donde figuran tres alternativas para el tramo, pero el trazado invariablemente en las tres pasa por la carretera actual.

Sin embargo, no consta la aprobación de este proyecto, o su DIA que no el estudio de impacto ambiental que si figura aportado, esta cuestión hemos de puntualizarla, porque la parte actora parte de la tesis de un proyecto global de la carretera, del que se presenta desgajado el tramo que nos ocupa; mientras que la demandada une el proyecto actual y parte de sus trámites que incorpora al tramo que nos ocupa. Este punto, es relevante, porque la parte recurrente cita en numerosas ocasiones este expediente, y destaca algunos de sus trámites, como el Estudio de Impacto Ambiental, y por el contrario la parte demandada resalta de este, la intervención o el debate público.

En cualquier caso, la cuestión a determinar es si las modificaciones que se introducen en el tramo, determinan una modificación de la carretera, según la demandante. Sobre este particular todos los argumentos de la actora tropiezan formalmente, con el mismo escollo y es que, la vía no se destina exclusivamente a automóviles, sino que también se incluyen paso de peatones, las glorietas para permitir el cambio de sentido, etc. Ahora bien, consideramos que la no consideración de la duplicación como autovía no agotaría el debate jurídico, puesto que lo decisivo es si el proyecto tiene relevancia y efectos significativos por sus dimensiones, localización o naturaleza. A tenor de lo dispuesto por el Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas, en su sentencia de 25 de julio de 2008, en la que señala que la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio , relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en



su versión modificada por la Directiva 97/11 / CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 , debe interpretarse en el sentido de que prevé la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de reforma y mejora de vías urbanas, ya sea cuando se trate de proyectos mencionados en el anexo I, punto 7, letras b) o c), de dicha Directiva, ya sea cuando se trate de proyectos previstos en el anexo II, puntos 10 , letra e), o 13, primer guión, de la misma Directiva, que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud de su naturaleza, de sus dimensiones o de su localización y, en su caso, habida cuenta de su interacción con otros proyectos.

Es decir, que existen proyectos que ineludiblemente deben conllevar un estudio de impacto ambiental, y otro grupo de proyectos, en que pueda considerarse su necesidad, no siendo definitivos en este particular los umbrales fijados, sino si los proyectos pueden tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud de su naturaleza, de sus dimensiones o de su localización y, en su caso, habida cuenta de su interacción con otros proyectos

La sentencia del TJCE de 28 de febrero de 2008 , ha considerado, en relación con un proyecto de desdoblamiento de una vía férrea ya existente, que un proyecto de esta naturaleza puede tener una repercusión importante sobre el medio ambiente en el sentido de la Directiva 85/337, toda vez que puede tener, en especial, un impacto sonoro significativo (sentencia de 16 de septiembre de 2004 [TJCE 2004, 252], Comisión/España, C-227/01 , Rec. p. I-8253, apartado 49). Pues bien, en el asunto que dio lugar a dicha sentencia, el impacto sonoro significativo no era el ocasionado por las obras de desdoblamiento de la vía férrea, sino el provocado por el aumento previsible de la frecuencia del tráfico ferroviario, aumento que precisamente permitían esas obras de desdoblamiento de la vía férrea.

Es decir, que el debate no reside tanto, en que tipo de vía nos ocupa, si es una autovía, una travesía urbana, y a partir, de ahí revisar los umbrales legales; por el contrario, en revisar otros elementos que pueden ser importantes como si existe o no la fragmentación del proyecto respecto de un eje transinsular y el impacto sonoro que el mismo puede provocar.

[...] A partir, de ahí, es cierto como expone la recurrente que la carretera sufre transformaciones pero no consideramos acreditado que se modifique la clasificación. Así el Estudio Informativo del eje Orzola- Arrecife- Playa Blanca, previó una autovía en el tramo y la transformación de la carretera, así lo dispuso en el folio 1143, "Desdoblamiento desde el centro de la actual carretera a autovía con dos calzadas en cada sentido de 7 m de anchura mediana de 3 m que incluye arcenes interiores de 0,5m, y arcenes exteriores de 2,5 m "Ahora bien, este primer proyecto origino un intenso debate, debido al rechazo vecinal a las expropiaciones, y a la transformación de la carretera, y es en este contexto en el que hay que situar el informe de don Gumersindo , encargado por la FCM, invocado por la demandante, respondiendo a la pregunta de si es una carretera o una vía urbana, ciertamente afirma que la sección de la carretera diseñada "corresponde más a un diseño de autovía interurbana que a un diseño urbano". Pero, consideramos conveniente contextualizar la frase que extraída del informe, en relación a las conclusiones que se obtuvieron de este informe por la propia Fundación Cesar Manrique, en adelante, FCM. El informe respecto a las transformaciones del proyecto desde el Estudio Informativo del eje Arrecife- Orzola- Playa Blanca destacó que << Aun con esta reducción, la sección de la carretera diseñada corresponde más a un diseño de autovía interurbana que a un diseño urbano, lo cual además de ser cuestionable en cuanto a la adecuación a la realidad insular de Lanzarote, lo es más por cuanto atraviesa una zona ya muy urbanizada, consolidada, con edificaciones, y en particular viviendas, a ambos lados del trazado. Para permitir las velocidades máximas autorizadas legalmente en una zona urbana (50 Kilómetros por hora de máxima), para tramos tan cortos (seccionados por las rotondas), y un trazado que es prácticamente recto, parecen suficientes unos carriles de 3 metros de anchura, no necesitando ser de 3,5 metros, como sería el caso de una autovía interurbana. La mediana podría reducirse aún más, al igual que podrían estrecharse las aceras en los tramos más críticos, de menor espacio entre edificaciones consolidadas. La mediana de tres metros podría ser sustituida por un elemento protector, que ocuparía menos de un metro (ensanchando de hecho los arcenes interiores). En principio, las aceras de 5 metros planteadas en el Proyecto tienen un gran potencial para ser convertidas tanto en paseos como en itinerarios ciclistas, por lo que, en general, estaríamos de acuerdo con la inclusión de las mismas a todo lo largo del Proyecto. Pero en los tramos más críticos, más urbanos, mantener una acera a cada lado de tres metros y medio parece que sería suficiente, sin necesidad por tanto de expropiaciones ni rectificaciones de la línea de edificación. En caso de trazarse en un futuro una vía ciclista a lo largo de estas aceras, segregando parte de las mismas para pintar un carril bici, la solución en estos casos podría consistir en una "acera compartida" entre peatones y ciclistas, como existen en muchas ciudades europeas.>> En el informe, entendemos que la consideración de que se acerca más a una autovía interurbana, se circunscribe al diseño, proponiendo alternativas que pasaban por la reducción de la mediana, los carriles, etc, ello en relación con la dimensión de la obra. La propuesta contemplaba una reducción en el ancho proyectado de 7 metros, 2 de anchura en la calzada (1x2), 3 en las aceras (1,5x2), 2 en la mediana (de 3m pasaría a 1m). De hecho finalmente, la FCM emitió un informe en el que señaló en su apartado 6 que " La disminución del ancho total que recoge el informe, las propuestas de adecuación y, en todo caso, el cambio de concepción de la vía, contribuirían a reducir



la desproporción del proyecto, evitarían en lo posible las expropiaciones, disminuirían el efecto segregador de la vía, y favorecerían la permeabilidad de la carretera. No obstante, la FCM considera que, con todo, continúa siendo una infraestructura de notable envergadura, cuyos efectos en el paisaje habría que amortiguar, reforzando su carácter de travesía urbana" (folio 57, expediente en carpeta)

[...] La recurrente incide también en aspectos como la velocidad de la vía, que no sería la propia de una carretera sino de una autovía.

1.-Resumen datos básico del proyecto, velocidad de proyecto 60Km/h (folio3 Tomo IX, documento 6)

2.-La velocidad de proyecto recogida en el Pliego de Prescripciones Técnicas del Contrato es de 80Km/h (pag 7, Memoria Descriptiva, Tomo I, 3.5 Estudio Geométrico.)

3.-Se adopta como velocidad de proyecto 60Km/h en donde las radios de las curvas no serán inferiores a 130 metros (Anejo 1.2.24, página 2, Seguridad Vial, Tomo VI. (Anejo 1.2.24, página 2, Seguridad Vial, Tomo VI.

4.- Durante la fase operativa el ruido producido por el tránsito de los vehículos por la vía a 20 metros del eje se estima debido a la baja velocidad de proyecto (40Km /h que raramente se sobrepasen los 60-65db, de forma esporádica, situándose normalmente los niveles sonoros entre los 40 y 50 dB, estimándose que son similares a los niveles actuales debido a la situación de fondo existente. (folio 5, Tomo IX, documento 6)

La velocidad media del proyecto, se reduce en los tramos urbanos, por la presencia de glorietas, paso de peatones, etc. Luego, consideramos que por ello existen tramos con distintas velocidades, sin perjuicio de la existencia de una velocidad media. Así consta en el informe emitido por el Director General de Infraestructura Viaria de 31 de enero de 2007 "Se considera que la velocidad establecida en el Proyecto de 60Km/h- limitada en alguna zona a 40Km/h y con la presencia de glorietas que moderan aún más la velocidad en sus proximidades- es adecuada al trazado y secciones proyectadas, dado el carácter urbano presente de la vía"

[...] Otro aspecto que destaca incide la parte actora es en el diseño de la carretera expuesto en las páginas 3 y siguientes de la Memoria descriptiva del proyecto: pero la introducción de glorietas, ramales viales, vías auxiliares, responde, según su página 4 al carácter urbano "esta carretera tiene un marcado carácter urbano, lo cual obliga a la definición de determinadas actuaciones, tales como proyecto de cuatro glorietas, los pasos de peatones, las vías de servicio, y los rodonales". Todas las modificaciones, parecen incidir más en crear travesía urbana, en el tramo:

"Entronco principal de la carretera se halla sobre la traza de la carretera actual con leves fluctuaciones para adaptarse a las condiciones del contorno (edificaciones y preexistencias)" página 4 Memoria Descriptiva.

Existen cuatro glorietas "dos son de nueva construcción" y se ha proyectado vías de servicio y vías auxiliares" estas últimas con base en el planeamiento vigente". Del Tronco principal entran y salen unos ramales en formas de carriles de cambio de velocidad, cuya sección es de 4,50 m de ancho.

Por último se ha considerado incluir dentro del proyecto una serie de ramales-viales que tienen carácter urbano y que, hoy por hoy, son necesarios para que el sistema global de comunicaciones atravesado por la carretera funcione, en aras de que el número de conexiones esté controlado.

[...] La conclusión que extrae la Sala del estudio del expediente administrativo es que si bien, inicialmente, se pensó en realizar una autovía, al atravesar una zona con edificaciones en ambos lados, se fue desnaturalizando la idea inicial, para hacer o darle un carácter más urbano a la carretera, y, acercarla a la configuración de travesía urbana.

Respecto al trazado, en las tres alternativas que se plantearon en el Estudio Informativo del eje Arrecife- Orzola- Playa Blanca, todas las alternativas pasaban por la carretera existente, lo cual respeta lo dispuesto en las Directrices de Ordenación del Territorio, respecto al aprovechamiento de las infraestructuras existentes.

En este contexto vamos a revisar si los obstáculos opuestos por la parte recurrente se erigen en defectos formales no causantes de indefensión; y, en provocar nulidades formales, que aún retrotrayendo actuaciones nos llevarían, en parte, al mismo punto de partida; o bien, pueden conllevar la nulidad del proyecto.

[...] La recurrente sostiene que el proyecto debió someterse a un estudio de impacto ambiental y no un estudio básico de impacto ecológico.

1.- Consideramos que la duplicación de la carretera puede equivaler a una nueva construcción. Así el TJCE en sentencia de 25 de julio de 2008 (TJCE 2008, 184) destaca que es posible que un proyecto de reforma de una vía que, por su amplitud y sus características, sea equivalente a una construcción puede considerarse relativo a una construcción en el sentido de dicho anexo.

2.-La duplicación de la carretera es parte de un proyecto del que no figura aprobación, pero anunciado en las página web de la Consejería de Infraestructuras de la Comunidad Autónoma, y que es eje transinsular y de una carretera de interés regional. Por tanto, se produce el efecto acumulativo del proyecto, en tanto que, la duplicación de la calzada forma parte un proyecto o carretera que atraviesa la isla de Lanzarote de una punta a otra. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas de 21 de septiembre de 2009 , en relación al "efecto acumulativo de los proyectos", se produciría cuando el titular de un proyecto puede eludir la realización de un estudio de impacto dividiendo un proyecto inicial en varios que no superen el umbral. Afirma que "el marco de la política comunitaria del medio ambiente que, como recuerda el primer considerando de la Directiva, consiste en evitar, desde el principio, la creación de contaminaciones o daño, más que combatir posteriormente sus efectos".

Por ello importa destacar la consideración del Tribunal siguiente "64 Por lo que se refiere a la imputación relativa a los umbrales, procede recordar que, si bien el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva (LCEur 1985, 577) confiere a los Estados miembros un margen de apreciación para especificar determinados tipos de proyectos que deben someterse a una evaluación o para establecer criterios y/o umbrales necesarios, dicho margen de apreciación está limitado por la obligación, establecida en el artículo 2, apartado 1 , de someter a un estudio de impacto ambiental los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización (sentencia Kraaijeveld y otros (TJCE 1996, 188), antes citada, apartado 50)".

No considera lícito "fijar determinados umbrales, sin asegurarse, por otra parte, de que no se eludirá el objetivo de la normativa mediante un fraccionamiento de los proyectos, por lo que respecta a las clases de proyectos contempladas en el Anexo II"

[...] Una cuestión que enfatiza la letrada de los Servicios Jurídicos es que la carretera está prevista en las Normas Subsidiarias de Teguiise y en el PIO. Sin embargo la sentencia anteriormente invocada del TJCE de 16 de septiembre de 2004 señaló que " la alegación del Gobierno español de que la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Benicasim de 1992 estuvo precedida por la realización de un estudio de impacto sometido al trámite de información pública y por una declaración de impacto ambiental, es preciso señalar que, aun suponiendo que dicho Plan incluyera todas las indicaciones necesarias para cumplir los requisitos mínimos establecidos por la Directiva 85/337, no puede, en ningún caso, considerarse suficiente, toda vez que, como ha sostenido la Comisión sin ser realmente contradicha al respecto por el Gobierno demandado, sólo se refiere al territorio del municipio de Benicasim y, más concretamente, al que rodea esta localidad, mientras que ha quedado acreditado que el proyecto controvertido es más amplio"

Es decir, que en un proyecto más amplio como es el que nos ocupa no es suficiente con el estudio del tramo, y por un plan en concreto. De hecho, en Canarias, las Directrices de Ordenación General, señala que la ordenación de las redes viarias será objeto del PIO, en el marco de las presentes Directrices y de las Directrices de Ordenación de las Infraestructuras (artículo 96.1) y que el diseño de las vías se realizará desde una concepción homogénea por islas, atendiendo a la integración de éstas con su entorno y la máxima preservación posible de la calidad ambiental del corredor en que se vayan a implantar.(Directriz 98).

Sin embargo, la ordenación pormenorizada del tramo de la carretera de interés regional que nos ocupa se encuentra en un proyecto de obra, el proyecto impugnado, y no en un Plan Territorial Especial, pese a dos cuestiones:

1.- Se trata de la vía principal que va a atravesar la isla de Lanzarote. Es una carretera de interés general, según la Disposición Transitoria Primera hasta que se apruebe el Plan Regional de Carreteras, es el Gobierno de Canarias mediante Decreto quien establece la relación de carreteras de interés regional.

De hecho, el proyecto de obra, es parte, de una carretera de interés regional, que según el propio Decreto 247/1993, de 10 de septiembre señala que "la adscripción de las vías a la red regional se ha efectuado conforme a los criterios establecidos en el artículo 3 de la Ley , de forma que el análisis de las vías seleccionadas revela que la mayoría de las carreteras cumplen funciones de eje de vertebración de transporte de las diferentes islas, según un modelo anular o dorsal. A éstas se suman los accesos los puertos y aeropuertos principales, así como las circunvalaciones a las distintas poblaciones de relevancia y las ramales a aquellas otras que no gozan de red arterial propia" Incluyendo en el Anexo el tramo Tahiche - Circunvalación GC-700

De tal manera, que aún recientemente, es decir, casi veinte años después de la Ley de Carreteras, y al amparo de la Disposición Transitoria citada el Decreto 51/2009 , ha modificado el anterior Decreto en lo que se refiere a Lanzarote.

Por tanto se encuentra incluido en el proyecto de mayor envergadura.

2.- En materia urbanística, el PIO de Lanzarote, es anterior a las Directrices de Ordenación, y de haber recogido, la carretera, lo haría como reflejo del diseño o consideración de la misma como carretera de interés regional. Pero no como el resultado de una planificación global del transporte y las comunicaciones insulares, que según el informe de don Casimiro , página 3 también incorporado al expediente administrativo no se había abordado en Lanzarote en el año 1998, fecha de realización de este informe. "El único nexo de unión entre la mayor parte de los proyectos analizadores el hecho de que la financiación de los mismos procede del Convenio de Carreteras firmado en 1997 entre el Gobierno de Canarias y el Ministerio de Fomento".

[...] En este caso, llegamos a la conclusión de que, si bien inicialmente, se nos presenta un proyecto de duplicación de carretera, y, en este particular, no sería un proyecto que ineludiblemente necesitase un estudio de impacto ambiental; si que lo necesita por su naturaleza, dimensión y localización, en cuanto al proyecto de carretera de interés regional de que forma parte, y por su afección o impacto sonoro en el núcleo de edificaciones que atraviese.

El impacto sonoro, se ha tratado de paliar en diversos aspectos de proyecto, así en el estudio básico de impacto ecológico, y para situar los niveles sonoros dentro de sus límites, se basan en una velocidad reducida a 40km/h (que no podemos tener por cierta), puesto que, la velocidad en el proyecto que es de 60km/h; e igualmente, se reconoce la necesidad e plantar alcorques, y plantas que evitan el impacto sonoro; sin embargo, no existe un mapa de ruidos, o un estudio riguroso sobre la cuestión.

La sentencia del TJCE de 28 de febrero de 2008 destaca que un proyecto que pueda tener por objeto incrementar la actividad en este caso de los automóviles puede tener un impacto sonoro significativo. A su vez la sentencia del mismo Tribunal de fecha 16 de septiembre de 2004 , destaca que un proyecto que pueda afectar de modo prolongado "a la fauna y la flora, a la composición de los suelos o también al paisaje, y tener, en especial, un impacto sonoro significativo, de manera que debe incluirse en el ámbito de aplicación de dicha Directiva. El objetivo perseguido por la Directiva 85/337 se pondría gravemente en peligro si este tipo de proyecto de construcción de una vía férrea nueva, incluso paralela a una vía preexistente, pudiera sustraerse de la obligación de realizar una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente".

[...] A mayor abundamiento hemos de señalar que el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, a nivel estatal, con el fin de refundir todas las modificaciones realizadas en materia medioambiental, "en aras del principio de seguridad jurídica, regularice, aclare y armonice las disposiciones vigentes en materia de evaluación de impacto ambiental de proyectos" (Exposición de Motivos" señala en su artículo 3, que Los proyectos, públicos y privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida en el anexo I deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta ley y concreta en el Anexo 1 que se someterán

" Grupo 6. Proyectos de infraestructuras.

a. Carreteras:

1. Construcción de autopistas y autovías, vías rápidas y carreteras convencionales de nuevo trazado.
2. Actuaciones que modifiquen el trazado de autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales preexistentes en una longitud continuada de más de 10 kilómetros.
3. Ampliación de carreteras convencionales que impliquen su transformación en autopista, autovía o carretera de doble calzada en una longitud continuada de más de 10 kilómetros."

Es cierto, que nos encontramos ante un tramo de 3,6 Km, pero no podemos obviar la fragmentación del proyecto de la carretera de interés general. El Tribunal Supremo en sentencia de fecha 8 de octubre de 2008 señala que "no existe una normativa que impida la fragmentación de los proyectos respecto de obras de grandes dimensiones, que permitan la consideración autónoma de sus diferentes partes, o que se trate de ampliaciones o modificaciones de obras existentes, siempre y cuando los proyectos correspondientes a esas partes fragmentadas sean objeto del correspondiente estudio de impacto ambiental como aquí ocurre, si la totalidad del proyecto lo exige, como claramente lo expresan las notas a los Anexos I y II del Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto legislativo 1302/1986 de Evaluación de Impacto Ambiental, y no se trate de eludir mediante la fragmentación los efectos medioambientales que se pudieran producir por agregación, cosa que aquí no se observa que haya ocurrido."

[...] No advertimos mala fe en la Administración, frente a las manifestaciones, de la parte, respecto a la falta de intervención y de audiencia de los ciudadanos. En el expediente, se desprende que la Administración ha ido tamizando, transformando, su idea inicial para ir adaptando a las propuestas que le iban llegando, y a las sugerencias presentadas. El informe del Director General de 31 de enero de 2007 destaca y explica por



que no podía reducirse más el ancho del proyecto, pero aún así que se ha reducido "la sección de las aceras de 5m a 3 m en zonas más consolidadas esta Consejería continuará estudiando las propuestas vecinales en zonas susceptibles de someterlas a esta excepcionalidad" Este informe explica igualmente, que para evitar los impactos sonoros se ha "seleccionado una vegetación que potencie el efecto antirruído, como es el doble seto carissa microcarpa. Estos alcorques no solo tienen función anti-ruído sino que también sus funciones son:

Servir de pantalla verde de protección y reducción de asimilación de gases.

Proteger a los peatones frente a posibles invasiones del tráfico rodado como consecuencia de la gran intensidad de vehículos

Proporcionar protección al peatón para caminar sin la peligrosa proximidad física de vehículos.

Si embargo, desde el Estudio Informativo del Eje Orzola-Playa Blanca Arrecife, de 1996, en el Estudio de Impacto Ambiental, se advertía que los efectos de la autovía, que es en aquel caso lo que se proyecta, folios 1143 y 1170, se califican para las poblaciones residentes en significativo severo, irreversible, permanente e inmediato.

Se observa que, estas cuestiones, en los diez años siguientes se han ido corrigiendo y adoptando medidas para evitarlas. Pero no a través de los cauces pertinentes, de haberse hecho el estudio de impacto ambiental se hubieran incluido y determinado, cuales eran las medidas adecuadas para reducir, evitar o compensar los efectos negativos; no siendo lícito su corrección conforme al criterio unilateral del interviniente o promotor del proyecto, sino determinando el organismo ambiental cuales podían ser las medidas correctoras, así como un adecuado programa de vigilancia ambiental. Puesto que, una vez hecha la carretera, las soluciones a adoptar son más difíciles, y además contrarias a la política comunicadora de prevención del daño.

El estudio de impacto ecológico, realizado para el proyecto impugnado, afirma que "Durante la fase operativa el ruido producido por el tránsito de los vehículos por la vía a 20 metros del eje se estima debido a la baja velocidad de proyecto (40Km /h que raramente se sobrepasen los 60-65db, de forma esporádica, situándose normalmente los niveles sonoros entre los 40 y 50 dB, estimándose que son similares a los niveles actuales debido a la situación de fondo existente. Por todo lo anterior el impacto puede estimarse, aunque permanente e irreversible, como poco significativo" (folio 5, Tomo IX, documento 6). Sin embargo, la duplicación de carriles en cada tramo de la calzada, una vía multicarril, como eje principal, para atravesar la isla, parece difícilmente creíble que no incremente el nivel de ruidos. Si se duplica la carretera es porque se necesita para el paso de vehículos, por lo que no resulta verosímil que el ruido sea el mismo que en la actualidad.

[...] En cuanto a información pública y con posterioridad a la sentencia que se invoca de esta Sala en su sede de Santa Cruz de Tenerife, de 10 de septiembre de 2003, se produjo la transposición al Ordenamiento español, de las Directivas 2003/4/ CE y 2003/35/, en virtud de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en cuestiones tales como protección del ruido y ordenación de los suelos.

En el expediente administrativo consta la intervención de los vecinos " a posteriori" de hecho ilustrativas son las declaraciones de un Concejal del Ayuntamiento a un periódico " una vez que el proyecto estuviera redactado y adjudicada la obra podríamos explicar el proyecto" (folio 118). Sin embargo, la normativa comunitaria exige que la participación pública se produzca cuando está aun el debate abierto, en la Exposición de Motivos de la Ley anteriormente citada se afirma que "Al ser un ámbito de competencia compartida con las Comunidades Autónomas, la Ley no regula procedimiento alguno, sino que se limita a establecer el deber general de promover la participación real y efectiva del público; serán las Administraciones públicas las que, al establecer y tramitar los correspondientes procedimientos, habrán de velar por el cumplimiento de una serie de garantías reconocidas tanto por la legislación comunitaria como por el Convenio de Aarhus, que la Ley enuncia como principios informadores de la actuación pública en esta materia: hacer públicamente accesible la información relevante sobre el plan, programa o disposición normativa; informar del derecho a participar y de la forma en la que lo pueden hacer; reconocer el derecho a formular observaciones y comentarios en aquellas fases iniciales del procedimiento en las que estén aún abiertas todas las opciones de la decisión que haya de adoptarse; justificar la decisión finalmente adoptada y la forma en la que se ha desarrollado el trámite de participación."

Al no respetarse los trámites adecuados de participación e información público, no queda suficientemente justificado cuestiones que quedaron planteadas en el anterior Estudio Informativo como la posibilidad de reducir medianas, carriles o arceles, a su vez, si los ligeros desvíos sobre el eje de la carretera, incidían más o menos en los derechos de los vecinos y si ello estaba justificado (folio 137, alegaciones de doña Esther en Febrero de 2007) . » .

El recurso de casación se articula en la formulación de ocho motivos de casación.



En el primer motivo de casación, que se funda al amparo del artículo 88.1 c) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, se imputa a la Sala de instancia la vulneración del artículo 33 LJCA, del artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y del artículo 120 de la Constitución, en cuanto la sentencia es incongruente, al tener en cuenta alegaciones de hecho y de derecho no incluidas en la demanda, en relación con la exigencia de evaluación de impacto ambiental, y adolece de falta de motivación, yaz que no analiza suficientemente los motivos de oposición planteados respecto de estas cuestiones ni especifica los preceptos infringidos del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

El segundo motivo de casación, que se funda al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se sustenta en la infracción de los artículos 9.3 y 24 de la Constitución, y de los artículos 319.2, 346 y 386 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en cuanto la sentencia recurrida tiene en cuenta documentos obrantes en el expediente administrativo cuyo contenido es irrelevante para la resolución del caso, realizando una valoración ilógica y arbitraria de la prueba respecto de la exigencia de evaluación de impacto ambiental y del trámite de información pública, y, en relación con los aspectos acústicos y la seguridad vial del Proyecto.

El tercer motivo de casación, que se formula al amparo del artículo 88.1 c) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales, que le ha causado indefensión, denuncia que la sentencia recurrida se basa en motivos distintos a los alegados por la parte demandante, omitiéndose el trámite previsto en los artículos 65.2 y 33.2 LJCA, en relación con la existencia de un proyecto global del que el proyecto impugnado se fragmenta.

El cuarto motivo de casación, que se funda al amparo del artículo 88.1 c) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales, que le ha causado indefensión, imputa a la sentencia recurrida la infracción de los artículos 46 y 69 LJCA, en relación con los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuanto la Sala de instancia no apreció que el recurso contencioso-administrativo fue interpuesto fuera de plazo, pues existía una notificación irregular pero exitosa de su contenido a los demandantes.

El quinto motivo de casación, que se funda al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, reprocha a la Sala de instancia la aplicación indebida de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y del Real Decreto 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, así como del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, al llegar a la conclusión de que era exigible Evaluación de Impacto Ambiental.

El sexto motivo de casación, fundamentado al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico, denuncia la vulneración de la normativa estatal y comunitaria que regulan los derechos de acceso a la información y de participación pública en materia de medioambiente, y, en particular, de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en cuanto, en el supuesto de autos, no se requiere la evaluación medioambiental prevista en dichas disposiciones, y, en consecuencia, no es exigible el trámite de audiencia e información pública.

El octavo motivo de casación, que se funda al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, reprocha a la sentencia recurrida la infracción del artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al considerar de forma errónea como vicios de nulidad de pleno derecho la falta de evaluación de impacto ambiental y la omisión del trámite de participación pública de los ciudadanos.

SEGUNDO.- Sobre el cuarto motivo de casación: la alegación de quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales, en relación con la vulneración de los artículos 46 y 69 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El cuarto motivo de casación, que por razones de orden de lógica procesal examinamos prioritariamente, fundamentado en el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas que



rigen los actos y garantía procesales, en relación con la vulneración de los artículos 46 y 69 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no puede ser acogido, pues descartamos que la Sala de instancia haya realizado una interpretación irrazonable o arbitraria de dichas disposiciones, al rechazar la causa de inadmisibilidad formulada por la Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias en su escrito de contestación a la demanda formalizado en la instancia, con base en la alegación de que el recurso contencioso-administrativo se había interpuesto extemporáneamente por algunos de los demandantes, ya que estimamos que no resulta convincente, a los efectos de la correcta aplicación del artículo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sostener que el plazo para recurrir la Orden del Consejero de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias de 12 de septiembre de 2006, debe computarse a partir de la fecha en que algunos de los actuales demandantes asistieron a una reunión informativa con el Director General de Infraestructuras, que se celebró el 9 de noviembre de 2007, ya que no consta, ni indiciariamente, que tuvieran conocimiento íntegro del contenido de dicha resolución.

Por ello, compartimos el criterio de la Sala de instancia, que, con apreciable solidez y rigor jurídico, expone que la finalidad de los requisitos procedimentales relativos a la comunicación de los actos administrativos a los interesados, establecidos en los artículos 58, 59 y 60 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, es evitar que se produzca indefensión a los administrados, de modo que se exige que las notificaciones se practiquen cumpliendo todas las formalidades previstas para garantizar el íntegro conocimiento del alcance y contenido de la resolución, con el objeto de que puedan reaccionar si consideran que se ha producido una lesión de sus derechos e intereses legítimos mediante la interposición del pertinente recurso administrativo o judicial.

Y en este sentido, cabe señalar que la decisión de la Sala de instancia, respecto de rechazar la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, se revela acorde con la doctrina expuesta por el Tribunal Constitucional en la sentencia 102/2009, de 27 de abril, en que, en relación con el derecho de acceso a la jurisdicción y la interpretación de los requisitos procesales de admisión de los recursos, se refiere:

« Constante y reiteradamente este Tribunal ha declarado que el contenido esencial y primario del derecho a obtener la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 CE es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a promover la actividad jurisdiccional que desemboque en el pronunciamiento de una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas (SSTC 115/1984, de 3 de diciembre ; 217/1994, de 18 de julio ; y 26/2008, de 11 de febrero, FJ 5, entre otras). No es, sin embargo, un derecho ejercitable directamente a partir de la Constitución, ni tampoco un derecho absoluto e incondicionado a la prestación jurisdiccional, sino un derecho a obtenerla por los cauces procesales existentes y con sujeción a lo establecido en la Ley, la cual puede fijar límites al acceso a la jurisdicción siempre que éstos tengan justificación en razonables finalidades de garantía de bienes e intereses constitucionalmente protegidos (SSTC 311/2000, de 18 de diciembre, FJ 3 ; 124/2002, de 20 de mayo, FJ 3 ; y 327/2005, de 12 de diciembre, FJ 3, por todas). Por todo ello resultan constitucionalmente legítimas, con la perspectiva del derecho fundamental de acceder a la jurisdicción, las decisiones de inadmisión de un recurso contencioso-administrativo o de ponerle fin anticipadamente, sin resolver sobre el fondo de las pretensiones deducidas en él, cuando encuentren amparo en una norma legal interpretada y aplicada razonablemente y sin rigorismo, formalismo excesivo o desproporción.

Con carácter general la apreciación de las causas legales que impiden efectuar un pronunciamiento sobre el fondo de las pretensiones deducidas corresponde a los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la función que les es propia ex art. 117.3 CE, no siendo, en principio, función de este Tribunal Constitucional la de revisar la legalidad aplicada. Sin embargo sí corresponde a este Tribunal, como garante último del derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales, examinar la razón en que se funda la decisión judicial que inadmite la demanda o que, de forma equivalente, excluye el pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado. Y ello, como es obvio, no para suplantar la función que a los Jueces y Tribunales compete de interpretar las normas jurídicas en los casos concretos controvertidos, sino para comprobar si las razones en que se basa la resolución judicial está constitucionalmente justificada y guarda proporción con el fin perseguido por la norma en que dicha resolución se funda.

En esta tarea el Tribunal tiene que guiarse por el principio hermenéutico pro actione, que opera en el ámbito del acceso a la jurisdicción con especial intensidad, ampliando el canon de control de constitucionalidad frente a los supuestos en los que se ha obtenido una primera respuesta judicial; de manera que, si bien no obliga a la forzosa selección de la interpretación más favorable al acceso a la justicia de entre todas las posibles, sí proscribire aquellas decisiones judiciales que, no teniendo presente la ratio del precepto legal aplicado, incurren en meros formalismos o entendimientos rigoristas de las normas procesales que obstaculizan la obtención de la tutela judicial mediante un primer pronunciamiento sobre las pretensiones ejercitadas, vulnerando así las exigencias del principio de proporcionalidad (por todas, STC 188/2003, de 27 de octubre, FJ 4). Por ello el examen que



hemos de realizar en el seno de un proceso constitucional de amparo, cuando en él se invoca el derecho a obtener una primera respuesta judicial sobre las cuestiones planteadas, permite, en su caso, reparar, no sólo la toma en consideración de una causa que no tenga cobertura legal o que, teniéndola, sea fruto de una aplicación arbitraria, manifiestamente irrazonable o incurra en un error patente que tenga relevancia constitucional, sino también aquellas decisiones judiciales que, desconociendo el principio pro actione, no satisfagan las exigencias de proporcionalidad inherentes a la restricción del derecho fundamental (SSTC 237/2005, de 26 de septiembre, FJ 2 ; 279/2005, de 7 de noviembre, FJ 3 ; y 26/2008, de 11 de febrero , FJ 5, por todas) . » .

TERCERO.- Sobre el tercer motivo de casación: la alegación de quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales, en relación con la vulneración de los artículos 33.2 y 65.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

El tercer motivo de casación, fundamentado en el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales, en relación con la vulneración de los artículos 33.2 y 65.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , no puede prosperar, en cuanto que rechazamos que la Sala de instancia debiera haber concedido trámite a las partes para que pudieran formular las alegaciones que estimasen oportunas sobre la incidencia que en la resolución de la controversia planteada tendría el examen de motivos distintos a los alegados por la parte demandante -según se aduce-, ya que apreciamos que no concurren, en el supuesto enjuiciado, los presupuestos enunciados en dichas disposiciones legales, ya que, contrariamente a lo que afirma la Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, observamos que en el escrito de demanda formulado por la parte actora se alegaba, entre otras cuestiones, que el proyecto de «Duplicación de la carretera LZ.1. Tramo: LZ-3 (Circunvalación Arrecife)-Tahíche. Clave: 01- LZ.287», que modificaba significativamente la carretera preexistente, incluyendo nuevos viales, vías auxiliares y de servicio, debía anularse, porque su tramitación se había desligado del proyecto de eje viario Orzola-Arrecife-Playa Blanca, habiéndose incumplido los requisitos procedimentales exigidos para la aprobación de proyectos de comunicación de carreteras, al omitirse la declaración de impacto ambiental y el trámite de información pública del estudio informativo a las Entidades locales y al público en general, por lo que, confrontando la ratio decidendi de la sentencia recurrida con las alegaciones deducidas por las partes, no consideramos que se haya producido indefensión a la Administración demandada en el proceso de instancia, por haberse menoscabado su derecho a oponerse a los motivos de impugnación articulados por los demandantes.

Al respecto, cabe significar que los principios de igualdad de armas y de contradicción que rigen en el proceso contencioso- administrativo, exigen que el Tribunal, antes de dictar sentencia, someta a las partes aquellas cuestiones que estime que no han sido debidamente apreciadas por las partes, con el objeto de respetar, asimismo, el principio de congruencia, tal como estipulan los artículos 33.2 y 65.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , de lo que se deduce que el órgano judicial no incurre en quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, cuando considere innecesario plantear la tesis, acordando no dar trámite de alegaciones, cuando no concorra dicho presupuesto y pueda fundamentar su fallo, resolviendo el fondo del asunto con base en los motivos de impugnación y de oposición desarrollados por las partes, como acontece en el supuesto enjuiciado.

CUARTO.- Sobre el primer motivo de casación: la alegación de quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, en relación con la vulneración del artículo 33 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , del artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y del artículo 120 de la Constitución .

El primer motivo de casación, fundamentado en el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por la infracción de las normas reguladoras de la sentencia, por vulneración del artículo 33 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa , del artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y del artículo 120 de la Constitución , no puede prosperar, pues consideramos que resulta infundada la tesis argumental que desarrolla la Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, concerniente a que la sentencia recurrida ha tenido en cuenta para anular el Proyecto viario impugnado alegaciones de hecho o de derecho que no fueron incluidos en el escrito de demanda, en relación con la exigencia de evaluación medioambiental, así como respecto de la exigencia de un estudio detallado de los niveles de contaminación acústica, y no analiza suficientemente los motivos de oposición planteados por la defensa letrada de la Comunidad Autónoma, ya que la lectura de la fundamentación jurídica que contiene la sentencia permite constatar que la Sala de instancia ha enjuiciado el recurso contencioso-administrativo dentro de los límites de las pretensiones formuladas por las partes, atendiendo a los motivos de impugnación que fundamentaban el recurso y la oposición, y ha expuesto, con suficiente claridad, las razones jurídicas en que se sustenta el pronunciamiento anulador de la Orden del Consejero de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias de



12 de septiembre de 2006, por la que se aprueba el proyecto de las obras de «Duplicación de la carretera LZ.1. Tramo: LZ-3 (Circunvalación Arrecife)-Tahíche. Clave: 01-LZ.287».

Al respecto, cabe advertir que, según es consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, expuesta en la sentencia 67/2007, de 27 de marzo, que se reitera, sustancialmente, en la sentencia 24/2010, de 27 de abril, para que se pueda declarar que un órgano judicial vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende el derecho a obtener una decisión razonada fundada en Derecho, que garantiza el artículo 24.1 de la Constitución, por falta de respuesta a las cuestiones planteadas en los escritos rectores del proceso, es necesaria la concurrencia de los siguientes requisitos:

«Según dijimos en nuestra STC 52/2005, de 14 de marzo, "forma parte de la jurisprudencia sentada por este Tribunal sobre el derecho a la tutela judicial efectiva que determinados supuestos de falta de respuesta judicial a las cuestiones planteadas por las partes en el proceso constituyen denegaciones de justicia en sentido propio y aparecen por ello vedadas por el art. 24.1 CE. Tal lesión del derecho a la tutela judicial efectiva con trascendencia constitucional se produce, en esencia, cuando una pretensión relevante y debidamente planteada ante un órgano judicial no encuentra respuesta alguna, siquiera tácita, por parte de éste. No es el nuestro en tales casos un juicio acerca de 'la lógica de los argumentos empleados por el juzgador para fundamentar su fallo', sino sobre el 'desajuste externo entre el fallo judicial y las pretensiones de las partes' (SSTC 118/1989, de 3 de julio, FJ 3; 53/1999, de 12 de abril, FJ 3; 114/2003, de 16 de junio, FJ 3). Como recordaba recientemente la STC 8/2004, de 9 de febrero, se trata de 'un quebrantamiento de forma que ... provoca la indefensión de alguno de los justiciables alcanzando relevancia constitucional cuando, por dejar imprejuzgada la pretensión oportunamente planteada, el órgano judicial no tutela los derechos o intereses legítimos sometidos a su jurisdicción, provocando una denegación de justicia' (FJ 4).

a) En la lógica de la cuestión fundamental no resuelta por el órgano judicial, constituye el primer requisito de la incongruencia omisiva que infringe el art. 24.1 CE el de que dicha cuestión fuera 'efectivamente planteada ante el órgano judicial en momento procesal oportuno' (STC 5/2001, de 15 de enero, FJ 4; también, entre otras, SSTC 91/1995, de 19 de junio, FJ 4; 206/1998, de 26 de octubre, FJ 2).

b) Debe reseñarse, en segundo lugar, que no se trata de cualquier cuestión, sino, en rigor, de una pretensión, de una petición que tiene lugar en el proceso en virtud de una determinada fundamentación o causa petendi. Como subrayaban las SSTC 124/2000, de 16 de mayo, y 40/2001, de 12 de febrero, 'el juicio sobre la congruencia de la resolución judicial presupone la confrontación entre su parte dispositiva y el objeto del proceso delimitado por referencia a sus elementos subjetivos -partes- y objetivos -causa de pedir y petitum. Ciñéndonos a estos últimos, la adecuación debe extenderse tanto al resultado que el litigante pretende obtener como a los hechos que sustentan la pretensión y al fundamento jurídico que la nutre' (FJ 3 en ambas). ... [La constrictión de la incongruencia omisiva relevante a la que tiene por objeto la pretensión procesal distingue estos supuestos de los que se suscitan por falta de respuesta a las alegaciones no sustanciales con las que se quiere avalar las pretensiones. Estos últimos supuestos no deben analizarse desde la perspectiva de la inexistencia de respuesta judicial, sino desde la menos rigurosa de la motivación de la misma ...

c) Obvio es decir que el tercero de los requisitos de la incongruencia omisiva lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva es la falta de respuesta del órgano judicial a la pretensión debidamente planteada por una de las partes en el proceso. Tal falta de respuesta no debe hacerse equivaler a la falta de respuesta expresa, pues los requisitos constitucionales mínimos de la tutela judicial pueden satisfacerse con una respuesta tácita, análisis éste que exigirá una cuidadosa y particularizada atención al tenor de la resolución impugnada (por todas, SSTC 91/1995, de 19 de junio, FJ 4; 56/1996, de 15 de abril, FJ 4; 114/2003, de 16 de junio, FJ 3). Para poder apreciar la existencia de una respuesta tácita tal -y, con ello, de una mera omisión sin trascendencia constitucional- es necesario que del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución pueda deducirse razonablemente no sólo que el órgano judicial ha valorado la pretensión deducida sino, además, los motivos fundamentadores de la respuesta tácita' (SSTC 1/2001, de 15 de enero, FJ 4; 141/2002, de 17 de junio, FJ 3). En tal sentido 'no se produce incongruencia omisiva prohibida por el art. 24.1 de la Constitución, cuando la falta de respuesta judicial se refiera a pretensiones cuyo examen venga subordinado a la decisión que se adopta respecto de otras pretensiones que, siendo de enjuiciamiento preferente, determinen que su estimación haga innecesario o improcedente pronunciarse sobre éstas, como ocurre en el ejemplo típico de estimación de un defecto formal que impida o prive de sentido entrar en la resolución de la cuestión de fondo' (STC 4/1994, de 17 de enero, FJ 2)" (FJ 2) ».

Y debe asimismo referirse, desde la perspectiva de poder considerar infringido el principio de congruencia, en razón de la naturaleza del recurso contencioso-administrativo, el distinto grado de vinculación del Juez contencioso-administrativo en el ejercicio de su función jurisdiccional resolutoria en orden a dar respuesta a las pretensiones deducidas por las partes, a los motivos de impugnación y a las argumentaciones jurídicas, según se declara en la sentencia constitucional 278/2006, de 27 de septiembre:



« ... debemos considerar que en todo proceso contencioso-administrativo la demanda incorpora necesariamente una pretensión en relación con la actuación administrativa impugnada (sea de declaración de disconformidad con el ordenamiento jurídico, de anulación del acto o resolución, de reconocimiento de una situación jurídica individualizada y adopción de medidas para su pleno restablecimiento, de condena o de cese de una actuación material, ex arts. 31 y 32 de la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa: LJCA). *Cualesquiera que sean, las pretensiones han de fundamentarse en concretos motivos aducidos en defensa de la ilegalidad de la actuación administrativa; pudiendo contraponer las partes demandadas, a su vez, motivos de oposición a las pretensiones. Finalmente, los motivos de impugnación o de oposición han de hacerse patentes al órgano judicial mediante las necesarias argumentaciones jurídicas.*

Las anteriores consideraciones cobran particular relevancia en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la cual es su propia norma reguladora la que ordena a los Tribunales de esta jurisdicción que fallen no sólo «dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes» sino dentro también «de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición» (art. 33.1 LJCA). Como afirmamos en la STC 100/2004, de 2 de junio (FJ 6), en el proceso contencioso-administrativo adquieren especial relevancia los motivos aducidos para basar la ilegalidad de la actuación administrativa (en el mismo sentido, las SSTC 146/2004, de 13 de septiembre, FJ 3 ; 95/2005, de 18 de abril, FJ 2.b ; y 40/2006, de 13 de febrero , FJ 2).

Ahora bien, frente a la estricta vinculación del juzgador a las pretensiones de las partes, por el contrario su vinculación es sólo relativa en relación con los motivos de impugnación u oposición, pues el órgano judicial dispone de la facultad de introducir en el debate procesal motivos no apreciados por las partes, ya sea en el trámite de la vista o conclusiones (art. 65.2 LJCA) o en el momento de dictar sentencia (art. 33.2 LJCA), a salvo la prohibición de que el órgano judicial lleve a cabo por sí mismo la subsunción de los hechos bajo preceptos legales seleccionados por él ex novo con el objeto de mantener una sanción administrativa (STC 218/2005, de 12 de septiembre , FJ 4.c).

[...]

*c) Por último, cuanto antecede no comporta que el Juez esté constreñido por las alegaciones y razonamientos jurídicos de las partes. A salvo las particularidades de las normas sancionadoras, el principio procesal plasmado en los aforismos *iura novit curia* y *da mihi factum*, *dabo tibi ius* permite al Juez fundar el fallo en los preceptos legales o normas jurídicas que sean de pertinente aplicación al caso, aunque no hayan sido invocadas por los litigantes, pudiendo así recurrir a argumentaciones jurídicas propias distintas de las empleadas por las partes, si conducen a aceptar o rechazar las pretensiones deducidas o los motivos planteados por las mismas (desde la inicial STC 20/1982, de 5 de mayo , FJ 2, hasta la más reciente STC 116/2006, de 24 de abril , FJ 8) ».*

Y, en este mismo sentido, resulta adecuado recordar la doctrina de esta Sala, que se expone en las sentencias de 4 de noviembre de 2005 (RC 428/2003), 18 de noviembre de 2005 (RC 2084/2003) y 7 de junio de 2006 (RC 8952/2003), sobre la interdicción de que los órganos judiciales incurran en violación del principio de congruencia y de la obligación de motivación, que se engarza en el deber del juez de dictar un fallo congruente con las pretensiones de las partes y de motivar, adecuadamente, las decisiones judiciales, que constituye una garantía esencial para el justiciable, como hemos señalado, mediante la cual es posible comprobar que la decisión judicial es consecuencia de la aplicación razonada del ordenamiento jurídico y no fruto de la arbitrariedad, y que impone, según se afirma en la sentencia constitucional 118/2006, de 24 de abril, no sólo la obligación de ofrecer una respuesta motivada a las pretensiones formuladas, sino que, además, ésta ha de tener contenido jurídico, sin que sea suficiente, en determinados supuestos, la motivación por remisión, si no se contienen los elementos de juicio que fundamentan la decisión judicial o no se corresponde, por error, con los presupuestos fácticos alegados en ese concreto proceso (SSTC 36/2009, de 9 de febrero y 3/2011, de 14 de febrero :

« El derecho fundamental a la motivación de las resoluciones judiciales que garantiza el artículo 24 de la Constitución , engarzado en el derecho a la tutela judicial efectiva, y que constituye el marco constitucional integrador del deber del juez de dictar una resolución razonable y motivada que resuelva en derecho las cuestiones planteadas en salvaguarda de los derechos e intereses legítimos que impone el artículo 120 de la Constitución , exige, como observa el Tribunal Constitucional en la Sentencia 8/2004, de 9 de febrero , *acogiendo las directrices jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencias de 9 de diciembre de 1994, Caso Hiro Balani contra España y Caso Ruíz Torija contra España)*, la exposición de un razonamiento suficiente, aunque no obligue al juez a realizar una exhaustiva descripción del proceso intelectual que le lleve a resolver en un determinado sentido ni le impone un concreto alcance o intensidad argumental en el razonamiento, de modo que el juez incurre en incongruencia cuando efectúa razonamientos contradictorios o no expresa suficientemente las razones que motivan su decisión, pero no cuando se puede inferir de la lectura de la resolución jurisdiccional los fundamentos jurídicos en que descansa su fallo . » .



Conforme es doctrina de esta Sala, advertida en la sentencia de 10 de marzo de 2003 (RC 7083/1997), « el cumplimiento de los deberes de motivación y de congruencia se traduce, en síntesis, en una triple exigencia: de un lado, la exteriorización de un razonamiento que, siendo jurídico, por discurrir sobre aquello que en Derecho pueda ser relevante, se perciba como causa de la decisión a la que llega el juzgador; de otro, la extensión de tal razonamiento, explícita o implícitamente, a las cuestiones que, habiendo sido planteadas en el proceso, necesiten ser abordadas por depender de ellas la decisión; y, en fin, una decisión cuyo sentido abarque, inequívocamente, todas las pretensiones deducidas. » .

En aplicación de esta reiterada doctrina jurisprudencial, debemos concluir el examen del primer motivo de casación, reconociendo que la Sala de instancia, ha enjuiciado el recurso contencioso-administrativo respetando los límites del marco impugnatorio y ha contestado de forma suficiente a las alegaciones expuestas con carácter sustancial en los escritos de demanda y de contestación, por lo que descartamos que se haya producido un desajuste entre los términos en que las partes formularon sus pretensiones y argumentaron la causa petendi y la decisión judicial, que sea lesivo del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el artículo 24 de la Constitución .

QUINTO.- Sobre el segundo motivo de casación: la alegación de infracción de los artículos 319.2 , 346 y 386 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil .

El segundo motivo de casación, fundamentado en la infracción de los artículos 9.3 y 25 de la Constitución , y de los artículos 319.2 , 347 y 386 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil , que denuncia que la Sala de instancia ha valorado de forma ilógica, irrazonable y arbitraria los documentos obrantes en el expediente administrativo, no puede ser acogido, ya que no apreciamos que la conclusión del Tribunal sentenciador sobre el alcance y la naturaleza del proyecto de obras de «duplicación de la carretera LZ.1. Tramo: LZ-3 (Circunvalación Arrecife)-Tahíche. Clave: 01-LZ.287», que forma parte del eje viario de la Isla de Lanzarote «Orzola-Arrecife-Playa Blanca» y sobre la afectación medioambiental que produce en los hábitats urbanos colindantes, resulte inadecuada por carecer de base probatoria.

En este sentido, cabe significar que, en el planteamiento de este segundo motivo de casación, subyace en realidad, mas que una discrepancia con la valoración del material probatorio contenido en el expediente administrativo, un cuestionamiento de la fundamentación jurídica de la sentencia recurrida, respecto de considerar que la inexistencia del estudio de impacto ambiental, conforme a las exigencias de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, sea determinante de la declaración de nulidad del Proyecto de «Duplicación de la carretera LZ.1. Tramo: LZ-3 (Circunvalación Arrecife)-Tahíche. Clave: 01-LZ.287».

En todo caso, debe significarse que la pretensión de revisión de la convicción del juzgador no es atendible en el seno de un recurso extraordinario de casación, porque, según sostuvimos en las sentencias de esta Sala de 4 de octubre de 2001 (RC 295/1995) y de 3 de abril de 2002 (RC 2075/23002), la apreciación de la prueba queda al arbitrio y criterio de los tribunales de instancia con arreglo a las reglas de la sana crítica, y el posible error de los órganos de instancia en dicha apreciación no constituye motivo casacional, salvo que su valoración fuese manifiestamente ilógica, arbitraria o contraria a las normas del razonar humano.

En la sentencia de esta Sala de 25 de junio de 2008 (RC 4590/2004), dijimos:

« La naturaleza de la casación, como recurso especial, tiene como finalidad corregir los errores en que se haya podido incurrir en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y encuentra uno de sus límites tradicionales, por lo que hace al caso, en la imposibilidad de someter a revisión la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia, luego veremos con qué excepciones. Baste, por ahora, con señalar que cualquier alegación, por tanto, referida a una desacertada apreciación de la prueba, debe tomar como presupuesto elemental que los medios probatorios aportados al proceso, su valoración, y la convicción resultante sobre los datos fácticos relevantes para decidir el proceso corresponden a la soberanía de la Sala de instancia, sin que pueda ser suplantado, o sustituido, en tal actividad, por esta Sala de casación, pues el defecto en la valoración de la prueba no está recogido, como motivo de casación, en el orden contencioso-administrativo.

No obstante, el acceso de las cuestiones relacionadas con la prueba podrían ser revisadas en casación únicamente por los medios que permite la jurisprudencia de esta Sala, desde sus Sentencias 2 de noviembre de 1999 y 20 de marzo de 2000 . Estas Sentencias, y muchas posteriores, sistematizan la revisión en casación de las cuestiones ligadas a la prueba en el proceso, permitiendo su acceso a la casación por las siguientes vías: a) cuando se denuncia la vulneración de las reglas que rigen el reparto de la carga de la prueba, contenidas en el artículo 217 de la vigente LEC ; b) por el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, con indefensión de la parte (artículo 88.1.c/ LJCA); c) mediante la infracción o vulneración de las normas del ordenamiento jurídico relativas a la prueba tasada o a la llamada prueba de presunciones; d) cuando se denuncie la infracción



de las reglas de la sana crítica si la apreciación de la prueba se haya realizado de modo arbitrario o irrazonable o conduzca a resultados inverosímiles; e) si la infracción cometida, al socaire de la valoración de la prueba, ha realizado valoraciones o apreciaciones erróneas de tipo jurídico, como puede ser la aplicación a los hechos que se consideran probados de conceptos jurídicos indeterminados que incorporan las normas aplicables; f) ante la invocación de errores de tipo jurídico cometidos en las valoraciones llevadas a cabo en los dictámenes periciales, documentos o informes, que, al ser aceptados por la sentencia recurrida, se convierten en infracciones del ordenamiento jurídico imputables directamente a ésta; g) mediante, en fin, la integración en los hechos admitidos como probados por la Sala de instancia ».

SEXTO.- Sobre el quinto motivo de casación: la alegación de infracción de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

El quinto motivo de casación, fundamentado en la infracción de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, no puede ser acogido, pues compartimos el criterio de la Sala de instancia de que en el procedimiento relativo al proyecto de «Duplicación de la carretera LZ.1. Tramo: LZ-3 (Circunvalación Arrecife)-Tahíche. Clave: 01-LZ.287», era exigible la formulación de la Declaración de Impacto Ambiental, que contemplara la viabilidad medioambiental de la ejecución de este tramo de carretera, desde una concepción integral de la red viaria insular en que se integra, al ser insuficiente, desde la perspectiva de protección de los intereses medioambientales afectados por la construcción de la mencionada infraestructura viaria y de salvaguarda de la calidad ambiental del entorno urbano, la emisión por el Cabildo de Lanzarote de una Declaración básica de Impacto Ecológico.

En efecto, cabe poner de relieve que la Sala de instancia, tras analizar de forma rigurosa las características estructurales de la carretera proyectada, y concluir que se trata de una vía rápida que se configura como travesía urbana, y que forma parte de una carretera de interés regional, acierta al considerar que la actuación proyectada, por «su naturaleza, dimensión y localización», compromete de forma significativa intereses medioambientales y, particularmente, produce un notable impacto acústico en las edificaciones que lo circunden, que por ser equivalente a la construcción de una nueva carretera debe ser objeto de una correcta y adecuada evaluación medioambiental, conforme a las directrices relativas a la preservación del medio ambiente, que se infieren de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Por ello, rechazamos la tesis argumental que postula la Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias de que la sentencia recurrida vulnera la normativa medioambiental, en cuanto, según se aduce, amplía indebidamente la normativa reguladora de la Evaluación de Impacto Ambiental, pues el proyecto impugnado no es subsumible en ninguno de los supuestos contemplados en la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, ni en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, ni en la Ley del Parlamento de Canarias 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico, ya que, debido a la morfología y las características estructurales de la obra proyectada y su integración en uno de los ejes insulares radiales de la Isla de Lanzarote, se trata de un supuesto equivalente a la construcción de una vía rápida de nuevo trazado, aunque se prevea su construcción sobre una carretera preexistente, por lo que debía someterse a evaluación de impacto ambiental, pues no cabe eludir que la Administración no goza de facultades discrecionales para decidir si un concreto proyecto de obras, destinado a la construcción de una infraestructura viaria, precisa de evaluación de impacto ambiental, en cuanto está supeditada a evitar las repercusiones que determinada obra pública o privada, contemplada en los Anexos I y II de la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, produce en el medioambiente, con la finalidad de salvaguardar los principios de cautela y de acción preventiva que rigen las políticas públicas en materia medioambiental y desarrollo sostenible de la Unión Europea.

En este sentido, apreciamos que la decisión de la Sala de instancia es plenamente congruente con la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que se expone en la sentencia de 28 de febrero de 2008 (C-2/07) que advierte que un Estado miembro no puede establecer criterios aplicativos para determinar que tipo de proyecto debe ser objeto de evaluación de impacto ambiental, atendiendo únicamente a las dimensiones de los proyectos, sin tomar en consideración su naturaleza y localización, en la medida que sobrepasare el margen de apreciación de que dispone en virtud del artículo 2, apartado 1 y del artículo 4,



apartado 2, de la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

En la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de marzo de 2013 (C-244/12), se reitera esta doctrina, enfatizando la obligación de las autoridades de los Estados miembros de adoptar, en el marco de sus competencias, todas aquellas medidas generales o particulares encaminadas a impedir que un proyecto que tenga por sus características una repercusión importante o significativa sobre el medio ambiente pueda sustraerse a la exigencia de someterse a evaluación de impacto ambiental:

« [...] Debe entenderse que mediante la cuestión planteada se pide que se determine si cuando un Estado miembro, con arreglo al artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 85/337, establece, por lo que respecta a los proyectos incluidos en su anexo II, un umbral que es incompatible con las obligaciones previstas en los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 3, de esta Directiva, las disposiciones de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, letra a), y apartado 3, de dicha Directiva producen un efecto directo que implica que las autoridades nacionales competentes deben garantizar que se examine en primer lugar si los proyectos de que se trata pueden tener repercusiones importantes en el medio ambiente y, en caso afirmativo, que se evalúen a continuación tales repercusiones.

[...] De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando el margen de apreciación conferido a los Estados miembros por el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 85/337, en relación con su artículo 2, apartado 1, haya sido sobrepasado, corresponderá a las autoridades del Estado miembro interesado adoptar, en el marco de sus competencias, todas las medidas, generales o particulares, necesarias para que los proyectos de que se trata sean examinados con el fin de determinar si pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente y, en caso afirmativo, para que se sometan a un estudio sobre impacto ambiental (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Kraaijeveld y otros, apartado 61, y WWF y otros, apartados 70 y 71).

[...] La misma conclusión se impone en una situación como la del litigio principal, equivalente desde el punto de vista de sus efectos a la descrita en el apartado anterior de la presente sentencia, en la que el umbral establecido por la normativa nacional tiene como consecuencia la transposición incorrecta del artículo 4, apartado 2, letra b), en relación con los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 3, de la Directiva 85/337.

[...] Por consiguiente, en una situación como la del litigio principal, tal como sostiene fundadamente la Comisión, cuando un Estado miembro ha establecido, con arreglo al artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 85/337, un umbral que entraña el riesgo de que determinados tipos de proyectos se sustraigan a la evaluación de impacto ambiental, las autoridades nacionales están obligadas, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, y con el artículo 4, apartado 2, letra a), y apartado 3 de dicha Directiva, a garantizar que se determine individualizadamente si ha de realizarse tal evaluación y, en caso afirmativo, llevarla a cabo .».

Asimismo, observamos que el pronunciamiento de la Sala de instancia, relativo a la declaración de nulidad de la Orden del Consejero de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias de 12 de septiembre de 2006, por la que se aprueba el proyecto de las obras de «Duplicación de la carretera LZ.1. Tramo: LZ-3 (Circunvalación Arrecife)-Tahíche. Clave: 01- LZ.287», es conforme a la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en la sentencia de 14 de febrero de 2011 (RC 1511/2008), en que sostuvimos que la Administración, en la aprobación de proyectos de construcción de carreteras que tenga una significativa repercusión sobre el medio ambiente, está sujeta a respetar los objetivos de protección del medio ambiente que enuncia el artículo 45 de la Constitución, que se traduce en la exigencia de que observe rigurosamente el procedimiento medioambiental, de modo que la falta de evaluación de impacto ambiental constituye una causa de nulidad de pleno derecho, a la luz de lo dispuesto en el artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debido a la esencial transcendencia y sustantividad de dicho trámite medioambiental.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 13/1998, de 22 de enero, ha determinado con precisión el alcance y finalidad de la declaración de impacto ambiental, de acuerdo con la regulación establecida en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, en los siguientes términos que consideramos oportuno transcribir:

« [...] La evaluación de impacto ambiental es un instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados. Su finalidad propia es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente (Preámbulo de las Directivas 85/337/CEE y 97/11/CE y del Real Decreto Legislativo 1302/1986). La legislación ofrece a los poderes públicos, de esta forma, un instrumento para cumplir su deber de cohesión del desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982, fundamento jurídico 2.º). La evaluación del impacto ambiental aparece



configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva -con relación a proyectos de obras y actividades- de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza participativa.

La declaración de impacto ambiental, a cargo de la autoridad competente en materia de medio ambiente, en esencia, se pronuncia sobre la conveniencia o no de ejecutar las obras o actividades proyectadas y en caso afirmativo, las condiciones a que ha de sujetarse su realización, para evitar, paliar o compensar las eventuales repercusiones negativas que sobre el ambiente y los recursos naturales puede producir aquélla. Tal procedimiento evaluatorio se establece con carácter preceptivo cuando concurren los dos siguientes requisitos: a) que se trate de obras o actividades, tanto públicas como privadas comprendidas en el anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, y b) que la ejecución de la obra, instalación o actividad catalogada requiera la intervención administrativa previa, mediante autorización o aprobación del correspondiente proyecto a cargo del ente público que sea competente, a tenor de la legislación sectorial aplicable.

Para que esas finalidades se vean satisfechas, la norma impone a las Administraciones públicas la obligación de valorar la variable ambiental cuando deciden sobre la aprobación o la autorización de obras, instalaciones u otras actividades de gran envergadura o con un significativo potencial contaminador. Para llevar a cabo esa valoración, la autoridad competente debe contar necesariamente con tres elementos: el estudio de impacto ambiental, la opinión del público interesado y los informes de otras Administraciones afectadas por el proyecto.

El estudio de impacto ambiental es un documento técnico, que debe ser aportado por el organismo o la empresa que promueve la obra o la instalación proyectada. Es elaborado normalmente por técnicos especializados, contando con la información suministrada por la Administración que resulte de utilidad y en consulta con las personas y las Administraciones afectadas. En el estudio se deben describir y evaluar los efectos previsibles «sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico»; formular posibles alternativas al proyecto, y las medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales negativos, y elaborar un programa de vigilancia ambiental [art. 2.1, b) Real Decreto Legislativo 1302/1986 EIA y arts. 7 a 14 del REIA]. Sin que el procedimiento de evaluación de impacto permita la introducción, por el órgano ambiental, de consideraciones de simple oportunidad sobre la realización de la obra o instalación, ni las relativas a aspectos técnicos y económicos de ésta, reservadas -como objeto propio y específico del acto autorizatorio o de aprobación del proyecto- al órgano con competencia sustantiva para dictar estos actos de intervención administrativa previa.

El proyecto de la obra o la instalación y el estudio de su impacto ambiental deben ser sometidos preceptivamente a información pública, para que las personas y grupos interesados puedan expresar su opinión. Igualmente, deben ser transmitidos a las Administraciones previsiblemente afectadas por la ejecución del proyecto, entre las que se incluyen expresamente las de los restantes Estados miembros de la Unión Europea cuando el proyecto tenga repercusiones sobre su medio ambiente (arts. 3 y 6 LEIA y arts. 15, 17, 23 y 24 REIA).

[...] Los proyectos cuya repercusión ambiental debe ser evaluada antes de su adopción, por encontrarse incluidos en el anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, comprenden la construcción de autopistas y autovías, de líneas de ferrocarril de largo recorrido, y de aeropuertos y puertos de determinada envergadura; las grandes presas; las refinerías de petróleo, las centrales térmicas y otras instalaciones de combustión de cierta potencia; las plantas siderúrgicas integrales; las instalaciones productoras de amianto o productos derivados; las instalaciones químicas integrales; las instalaciones de residuos radiactivos, así como las de residuos tóxicos y peligrosos; la extracción a cielo abierto de minerales, y las primeras repoblaciones forestales cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas.

A estas actividades, sujetas a evaluación de impacto ambiental según el anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, desarrollado por el anexo II del Real Decreto 1131/1988, habrá que sumar en un futuro cercano las que añade la Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo de 1997, a la cual deberá adaptarse la legislación española antes del 14 de marzo de 1999. El anexo I de esta Directiva incluye nuevas obras e instalaciones directamente dentro del conjunto de las que deben ser evaluadas desde la perspectiva medioambiental, tales como trasvases entre cuencas fluviales, grandes oleoductos y gasoductos, instalaciones para la cría intensiva de aves de corral o de cerdos, industrias de papel y cartón, y líneas de alta tensión. Y su extenso anexo II relaciona numerosas actividades económicas, agrarias, industriales y urbanísticas que las legislaciones nacionales deberán someter a evaluación medioambiental, en función de determinados umbrales y criterios de selección. Las obras, instalaciones y actividades que en el inmediato futuro deben quedar sometidas a evaluación de impacto ambiental consisten, sin exageración, en la casi totalidad de las actividades económicas y territoriales significativas .».



SÉPTIMO.- Sobre el sexto motivo de casación: la alegación de infracción de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

El sexto motivo de casación, fundamentado en la infracción de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, no puede prosperar, pues rechazamos que la Sala de instancia haya realizado una interpretación indebida o incorrecta de la normativa estatal y comunitaria que regula los derechos de participación de los ciudadanos en materia medioambiental, al sostener que, en el supuesto enjuiciado, concerniente a la aprobación del proyecto de «Duplicación de la carretera LZ.1. Tramo: LZ-3 (Circunvalación Arrecife)-Tahíche. Clave: 01-LZ.287», era procedente la apertura de un trámite de información pública con la finalidad de asegurar el derecho de participación de los vecinos afectados, porque de dichas disposiciones se desprende inequívocamente la obligación de la Administración de someter los proyectos de obras que sean objeto de evaluación de impacto ambiental a información pública, para que las personas y grupos y organizaciones interesadas en la defensa del medio ambiente puedan expresar sus opiniones y criterios sobre la idoneidad y viabilidad del proyecto, desde la perspectiva de preservar los intereses medioambientales afectado por su ejecución.

OCTAVO.- Sobre el séptimo motivo de casación: la alegación de infracción de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

El séptimo motivo de casación, fundamento en la infracción de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, no puede ser acogido, pues el motivo adolece de la falta de exposición de una crítica razonada a la sentencia, al limitarse a aducir que el artículo 8.2 a) del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental, preveía un plazo para confeccionar los mapas de ruido, cuya aplicación no ha sido cuestionada por la Sala de instancia.

NOVENO.- Sobre el octavo motivo de casación: la alegación de infracción el artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común .

El octavo motivo de casación, fundamentado en la infracción del artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no puede prosperar, en cuanto que descartamos que la sentencia recurrida haya vulnerado dicha disposición al considerar como motivos de nulidad del proyecto la falta de evaluación de impacto ambiental y del trámite de información pública.

En efecto, estimamos que la queja casacional formulada por la Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias carece de fundamento, pues se sustenta en el argumento de que la sentencia infringe la jurisprudencia relativa al artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al no efectuar una interpretación restrictiva de la causa de nulidad de pleno Derecho contemplada en dicha disposición, ya que no guarda correspondencia con el pronunciamiento de la Sala de instancia, que se limita a anular por ser contraria a Derecho la Orden del Consejero de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias de 12 de septiembre de 2006, por la que se aprueba el proyecto de las obras de «Duplicación de la carretera LZ.1. Tramo: LZ-3 (Circunvalación Arrecife)-Tahíche. Clave: 01-LZ.287», sin reconocer, a estos efectos, que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legítimamente establecido.

En último término, rechazamos la petición que se formula con carácter subsidiario en el escrito de interposición del recurso de casación, respecto de la «conversión del acto viciado», con base en el principio de conservación de los actos administrativos, y retroacción de actuaciones, porque la determinación del alcance del fallo de la sentencia recurrida corresponde a la Sala de instancia, de acuerdo a su potestad de hacer ejecutar lo juzgado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 103 y siguientes de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

En consecuencia con lo razonado, procede declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Letrada del Servicio Jurídico del GOBIERNO DE CANARIAS contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, de 15 de enero de 2010, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 200/2009 .

DÉCIMO.- Sobre las costas procesales.



De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede imponer las costas procesales causadas en el presente recurso a la parte recurrente.

A tenor del apartado tercero de dicho artículo 139 de la Ley jurisdiccional, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ha de satisfacer la parte recurrente condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de cuatro mil euros a la parte recurrida.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Primero.- Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Letrada del Servicio Jurídico del GOBIERNO DE CANARIAS contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, de 15 de enero de 2010, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 200/2009 .

Segundo.- Efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación a la parte recurrente, en los términos fundamentados respecto de la determinación del límite máximo de su cuantía.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos .- Pedro Jose Yague Gil.- Manuel Campos Sanchez-Bordona.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricados. **PUBLICACIÓN.**- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.- Aurelia Lorente Lamarca.- Firmado.