



Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna

TRABAJO FIN DE GRADO

Grado en Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de La Laguna

Curso 2019/2020

Convocatoria:

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CARRETERA:

PROBLEMÁTICA JURÍDICO- PÚBLICA

The construction of a road: legal-public problems

Realizado por el alumno/a D M^a Concepción Delgado Ferrera

Tutorizado por el Profesor/a D Francisco José Villar Rojas

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas

Área de conocimiento: Derecho Administrativo



ABSTRACT

The present work explains the legal problems of the "construction of a road" whose main objective is how the decision to build and, later, the execution of a new career is made. The objective of this project is based on the current situation in one of our islands, in which vehicle retentions are seen daily, in many cases, citizens having to carry out daily tasks advancing their departure times or delaying arrivals at their homes.

The key question of the project has focused on why it is decided to build a new road and if its elaboration will require a special plan or if the subsidiary application of another standard with the same binding force as road plans is sufficient.

In this work a very intense study has had to be carried out because the applicable regulations regarding this matter, at present, do not coincide with that used in the explanatory books or in the sentences found to support the project, since these They have been repealed and adapted to the new requirements of the European Union in relation to roads.

Key Words: Construction of a road, plan or project, environmental impact study, uniqueness of the islands.



RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

El presente trabajo explica la problemática jurídica de la “construcción de una carretera” cuyo principal objetivo es cómo se llega a tomar la decisión de construir y, posteriormente, ejecución de una nueva carretera. El objetivo de este proyecto parte de la situación actual que se viven en alguna de nuestras islas, en la que se ven diariamente retenciones de vehículos teniendo, en muchos casos, los ciudadanos para realizar las tareas cotidianas adelantando sus horas de salida o retrasando las llegadas a sus domicilios.

La pregunta clave del proyecto se ha centrado en porqué se decide construir una nueva carretera y si para su elaboración se va a requerir de un plan especial o basta la aplicación subsidiaria de otra norma con igual fuerza vinculante que los planes de carreteras.

En este trabajo se ha tenido que realizar un estudio muy intenso debido a que la normativa aplicable relativa a esta materia, en la actualidad, no coincide con la utilizada en los libros explicativos ni en las sentencias encontradas para fundamentar el proyecto, ya que, estas han sido derogadas y adaptadas a las nuevas exigencias de la Unión Europea en relación a las carreteras.

Palabras clave: Construcción de una carretera, plan o proyecto, estudio de impacto ambiental, singularidad de las islas.

ÍNDICE

1. Introducción
2. Un supuesto controvertido: el cierre del anillo insular de Tenerife
3. La Administración competente en la Comunidad Autónoma de Canarias
 - 3.1. Competencia Estado-Comunidad Autónoma de Canarias
 - 3.1.1. Competencia del Estado
 - 3.1.2. Competencia de las Comunidades Autónomas
 - 3.2. Competencia de los Cabildos Insulares
 - 3.3. Competencias MunicipalesLa legislación de carreteras: aspectos relevantes
4. La legislación de carreteras: aspectos relevantes
 - 4.1. Creación y aspectos fundamentales
 - 4.2. clases de carreteras
 - 4.3. Plan Regional de Carreteras
 - 4.4. Plan Insular de Ordenación (PIO)
 - 4.4.1. Aspectos fundamentales
 - 4.4.2. Plan Insular de Ordenación de Tenerife (PIOT)
 - 4.4. Fase Preliminar de estudio
 - 4.5. Elaboración del Proyecto
5. Los presupuestos jurídicos de la decisión de construcción de una nueva carretera
 - 5.1. La discusión relativa a la necesidad de un plan o de un proyecto
 - 5.1.1. Fundamentación jurídica
 - 5.1.2. Cierre del Anillo Insular
 - 5.2. el debate sobre la prevalencia de la Ley de Carreteras y la Ley del Suelo
 - 5.3. La evaluación ambiental
 - 5.3.1. Aspectos fundamentales
 - 5.3.2. Cierre del Anillo Insular
 - 5.4. La financiación de una nueva carretera

- 5.4.1. Por qué se establece un convenio y no una transferencia
- 5.4.2. Régimen jurídico por el que se sustenta la financiación de una carretera
- 5.4.3. Cierre del Anillo Insular
- 6. Conclusiones
- 7. Anexos
 - 7.1. Planos sobre la planificación del Cierre del Anillo Insular
 - 7.2. Declaración de Impacto Ambiental
 - 7.2.1. Hábitas afectadas
 - 7.2.2. Cuadro de consultas realizadas y contestaciones recibidas relativas a la Declaración de Impacto Ambiental del Cierre del Anillo Insular
 - 7.3. Resolución de 8 de febrero de 2006 donde se incluye el Cierre del Anillo Insular para su financiación
 - 7.4. Resolución de 24 de noviembre de 2009 donde se incluye el cierre del Anillo Insular con respecto a su financiación
 - 7.4.1. Anejo II
 - 7.4.2. Anejo III
 - 7.5. Resolución de 26 de diciembre de 2018 de inclusión nuevamente para la financiación del Cierre del Anillo Insular
- 8. Bibliografía
- 9. Jurisprudencia

1. INTRODUCCIÓN.

El objetivo del presente trabajo de Fin de Grado consiste en profundizar desde el punto de vista jurídico de la problemática de las actuales carreteras de Canarias, ya que, al ir creciendo las necesidades de los ciudadanos se ha requerido la necesidad de crear nuevas infraestructuras o modificar las ya existentes para poder unir puntos limítrofes distantes y así mejorar la calidad de vida de los habitantes de esas poblaciones.

En particular, las carreteras de Canarias se encuentran colapsadas, teniendo que plantearse una solución al monumental atasco que invade cada día a las vías existentes en las islas, y en particular, las existentes en Tenerife. Ante esta situación, la motivación de este proyecto reside en conocer cual es la situación actual de las carreteras de Canarias teniendo como principal referente el Cierre del Anillo Insular, donde se ha valorado si el mismo cumple con la necesidad de encontrarse regulado en un plan de carreteras o basta con la elaboración del proyecto para poner en marcha una infraestructura de tal envergadura, su impacto sobre el suelo al encontrarse afectadas zonas de gran transcendencia medioambiental y la elaboración de un convenio entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias para su financiación. Por lo tanto, el primero de los objetivos a plantear, es el conocimiento de un supuesto muy controvertido cómo ha sido el Cierre del Anillo Insular, para seguir, en base a ello con los supuestos fundamentales de este proyecto.

Por último, se expondrán las conclusiones a las que se ha llegado con este Trabajo de Fin de Grado y los anexos explicativos de cómo se ha llevado a cabo todo el proceso de elaboración del proyecto y construcción del Cierre del Anillo Insular.

2. UN SUPUESTO CONTROVERTIDO: EL CIERRE DEL ANILLO INSULAR DE TENERIFE.

El 27 de marzo de 2007, se aprobó el proyecto de la nueva carretera de Icod de los Vinos a Santiago del Teide, denominado “*Cierre del Anillo Insular*”, por parte de la administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, Consejería de infraestructuras, Transporte y Vivienda.

Su proceso de planificación y ejecución comenzó mediante una fase preliminar de estudio informativo, en marzo de 1998, que consistió en la definición de las características y justificación de la actuación propuesta como más recomendable para el interés público para que sirviera de base para la información pública. La elaboración de este estudio coincidió con el desarrollo del Plan Insular de Ordenación de Tenerife, aprobado mediante Decreto 150/2002, de 16 de octubre de 2002¹. Este proyecto nació para dar respuesta a las necesidades contempladas en el Plan Insular de Ordenación del Territorio de prolongar la actual autopista TF5 desde los Realejos hasta la prolongación de Icod de los Vinos, con una vía de alta capacidad, dando accesibilidad a su vez a la isla Baja.

El 20 de julio de 1998 tuvo lugar la aprobación técnica del estudio informativo denominado “*desdoblamiento con variante de la carretera C-820, tramo Icod de los Vinos a Santiago del Teide*”, el cual, fue sometido al trámite de información oficial y al de información pública².

El estudio informativo fue objeto de aprobación definitiva por Acuerdo de 11 de junio de 1999, del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, incluyendo la alternativa de trazado.

Tras eso, se encargó la redacción del proyecto, contrato firmado el 5 de septiembre del 2000. El proyecto fue aprobado por la Consejería en octubre del 2002 y remitido con el Estudio de Impacto Ambiental, a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medioambiental de Canarias (COTMAC), órgano competente para la emisión de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

¹ Publicación del Plan Insular de Ordenación de Tenerife (PIOT) en el BOC nº 140, de 19.10.02

² Anunció publicado en el Boletín Oficial de Canarias el 24 de agosto de 1998.

Durante su tramitación por parte de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, la Comisión Técnica, creada para el seguimiento de los proyectos que integran el cierre del anillo insular, propuso que se suspendiera la tramitación durante el plazo de al menos 6 meses, hasta que la Consejería de Infraestructura, Transporte y Viviendas estudiara alternativas de trazado viables, técnica, económica y ambientalmente “*que eviten las afecciones a elementos de la biodiversidad protegida*”, continuando la DIA respecto del resto del trazado.

La Declaración de Impacto fue emitida el 10 de octubre de 2005, con 21 condicionantes. El primer condicionante se modificó, dando lugar a un proyecto limitado al subtramo Icod de los Vinos-El Tanque, aprobado en el año 2006, que fue sometido nuevamente a la COTMAC considerándose cumplido con el condicionante número 1 de la DIA.

El objetivo del proyecto del Cierre del Anillo Insular de Tenerife se centró en el desarrollo urbanístico de zonas de escasa accesibilidad, lográndose con ello:

1. Disminuir sustancialmente los tiempos de recorrido entre el Norte y Sur de la Isla, existiendo de esta forma un mayor nivel de descongestión de las vías actuales.
2. El desarrollo de las comarcas con menor accesibilidad, porque se produciría tanto un incremento de la actividad urbanizadora como un incremento del ocio, el turismo, etc.

Pues bien, desde que fue planteado, el Cierre del Anillo Insular de Tenerife, ha estado rodeado de polémica y debate, suscitando muchas cuestiones con relevancia jurídico-pública, entre las que cabe destacar las siguientes:

1. La administración competente para elaborar, planificar y ejecutar una obra de esta envergadura.
2. La necesidad o no de la elaboración de un plan territorial que legitime la construcción.
3. El impacto ambiental que puede generar estas obras.
4. Su régimen económico.

El análisis que sigue este trabajo de fin de grado se centra en el estudio de cada una de estas cuestiones. Para facilitar su exposición, en cada uno de ellos se exponen los problemas generales, cerrando con una referencia a su aplicación en el supuesto del Cierre del Anillo Insular.

3. LA ADMINISTRACIÓN COMPETENTE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.

3.1. COMPETENCIA ESTADO-COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.

3.1.1. COMPETENCIA DEL ESTADO.

El artículo 149.1.21 de la Constitución (CE) establece como competencia exclusiva del estado las relativas a *“Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación”*.

Asimismo, el artículo 149.1.24 de la CE, establece como competencia exclusiva del Estado las *“obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma”*. El criterio de interés general hace referencia a que el Estado tendrá competencia en cuanto las carreteras comportan un interés nacional. Esto se complementa con la materia que exige: presupuesto previo, clasificaciones y planificaciones sobre las redes de vías de competencia estatal.

La competencia del Estado respecto a la correlativa que podrán ejercer las Comunidades Autónomas es básica, es decir, incluye una estructura general que ordena el conjunto. No obstante, la competencia mencionada en el artículo 149.1.24 CE se ve favorecida por la colaboración de las distintas comunidades a las que afecten la vía.

Esta competencia fue desarrollada, inicialmente, por la Ley 25/1988, de 29 de Julio, de Carreteras. En la actualidad, esa regulación se contiene en la Ley 37/2015 de Septiembre, de Carreteras.

Sin embargo, el caso de Canarias es particular al no verse afectadas sus carreteras por el tránsito de vehículos entre diferentes Comunidades.

3.1.2. COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.

Las Comunidades Autonómicas tienen competencia en materia de obras públicas y en materias concretas de carreteras. Así el número 4º del artículo 148.1 dice:

“Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio”.

Este apartado juega un papel delimitador del interés de la Comunidad y sólo puede referirse a las obras que, realizándose en su propio territorio, tenga interés para la comunidad.

Y el número 5º, del mismo artículo dice:

“Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable”.

Este apartado establece el reparto de competencias, atendiendo exclusivamente al criterio del territorio. Las carreteras autonómicas deberán transcurrir íntegramente por el territorio de la Comunidad autónoma. La singularidad de que ninguna de las carreteras de Canarias esté integrada en la Red de Carreteras del Estado, derivada del hecho insular y corroborada por la Ley 25/1988, de 29 de Julio, de Carreteras, unida a la escasez de recursos económicos de la Comunidad Autónoma de Canarias y al retraso histórico en inversiones, plantea una serie de graves problemas financieros para la realización de nuevas obras de infraestructura viaria necesarias para asegurar el desarrollo de las comunicaciones por carretera en el archipiélago

canario³. En todo caso, impone un replanteamiento de la continuidad territorial como criterio delimitador de las competencias autonómicas y estatales y consiguiente financiación.

A partir de la previsión constitucional, la Comunidad Autónoma de Canarias asumió la competencia exclusiva en su Estatuto de autonomía aprobado por Ley Orgánica 10/1982 de 10 de agosto, modificada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, en su artículo 30.18⁴.

Una vez aprobado el Estatuto de Autonomía de Canarias se completó el marco normativo mediante la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de Agosto, de transferencias de competencias de titularidad Estatal a Canarias, que transfirió las competencias en materia de Carreteras.

Mediante Real Decreto 2125/1984, de uno de Agosto, se materializó el traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de Carreteras.

Con la aprobación de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía, la materia referente a Carreteras pasa a regularse en el art. 162⁵ en el que se establece que *“corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva sobre su red viaria y ferrocarril. Esta competencia incluye, en todo caso, la ordenación, planificación, gestión integrada, establecimiento del régimen jurídico y financiero de todos los elementos de las redes viarias y ferrocarriles y su conectividad con otros modos de transporte”*. Asimismo, el art. 168, fija los principios de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias en el desarrollo de infraestructuras:

1. Para la fijación efectiva del principio de solidaridad interterritorial, los proyectos de infraestructuras y las instalaciones de telecomunicación que permitan o faciliten la integración del territorio

³ Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de Carreteras (1997)

⁴ Con la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, el art. 29.18 pasa a ser el art. 30.18.

⁵ Estatuto de Autonomía de Canarias (1982-2018) <<Capítulo X: infraestructuras y redes>>, pág. 81

del archipiélago o su conexión con el territorio peninsular, así como los de infraestructuras turísticas y energéticas o de actuaciones medioambientales de carácter estratégico para Canarias, tendrán la consideración de interés general, a los efectos de la participación del Estado en su financiación.

- 2. En cada ejercicio presupuestario y dentro del principio de solidaridad interterritorial, se ejecutará un programa de inversión pública distribuido entre el Estado y la Comunidad Autónoma.*
- 3. El objeto de estas políticas debe ser la equiparación progresiva de las condiciones socioeconómicas de la población de las islas al promedio estatal. Esto se medirá periódicamente y las desviaciones serán compensadas con políticas de gasto eficiente.*

A la vista de la doctrina del TC “Las CCAA en los términos asumidos en sus Estatutos tendrán competencia exclusiva sobre todas las carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio así como sobre las obras que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otra CCAA, dejando a salvo la competencia exclusiva del Estado sobre obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma, así como aquellas otras con incidencia general en materia de carreteras derivadas de otros títulos competenciales”.

Por otra parte, la Administración competente va a decidir cuál es su propia política de obras públicas entre las que se encuentran las carreteras. Así, como se ha reconocido abiertamente en las sentencias de la Audiencia Nacional de 10 de Julio de 1998 y 12 de junio de 2001 “la decisión de construir una autovía tiene, evidentemente, un contenido político fruto del legítimo derecho de los poderes públicos, dentro de los que constituye la libertad de acción política, de valorar los intereses generales en juego siempre que esta decisión no vulnere normas de obligatorio cumplimiento o ignore los derechos de los ciudadanos”.

3.2. COMPETENCIA DE LOS CABILDOS INSULARES.

En cuanto a los Cabildos, la Ley 2/1989, de 15 de febrero, de Normas Provinciales para Carreteras de Canarias⁶ estableció que les correspondía *“la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras regionales e insulares del archipiélago canario”*.

El Gobierno de Canarias, por razón de los principios de eficacia, economía, descentralización y máxima proximidad a los ciudadanos, y de conformidad con lo previsto en la Ley 8/1986, de 26 de Julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, podrá delegar con carácter excepcional en los respectivos Cabildos Insulares el ejercicio de todas o algunas de las competencias descritas en el art. 5.1 de la ley 9/1991, con las excepciones contempladas en el art. 10.2 de la Ley 9/1991, en el que se establece que *“Corresponde a la Consejería competente dictar las normas técnicas en materia de planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de toda clase de carreteras”*.

La Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias recoge en su art. 5.1 que *“las carreteras quedan bajo la exclusiva competencia y responsabilidad de cada organismo administrador correspondiéndole a éste su planificación, proyecto, construcción, conservación, mantenimiento, señalización, uso y explotación, así como, si fuese necesario, la ampliación del número de sus calzadas, acondicionamiento de trazado, ensanches de plataforma, mejoras de firme o ejecución de variantes”*.

Corresponde a la Consejería competente dictar las normas técnicas en materia de planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de toda clase de carreteras.

En particular, corresponde a los Cabildos Insulares ejercer sobre sus propias redes de carreteras insulares, respectivamente, las facultades que tienen conferidas el Gobierno de Canarias para la red de carreteras regionales en virtud del apartado uno, puntos 1, 2 y 3 del artículo 10 de la

⁶ Boletín oficial de Canarias 25, de 17 de febrero de 1989.

Ley 9/1991, así como otras que pudieran sobrevenirles como resultado de cada proceso de transferencia y que no están especialmente imposibilitadas para ello, según lo preceptuado en la Ley 9/1991 (art. 10.3). Estas facultades son:

- 1) Planificar y programar su proyecto, financiación y ejecución.
- 2) Aprobar los Estudios y proyectos en sus distintos niveles.
- 3) Ejercer las facultades necesarias para su construcción y posterior mantenimiento y conservación.

La Comunidad Autónoma de Canarias y los Cabildos Insulares podrán celebrar convenios para la administración, gestión y financiación en lo referente a redes arteriales, travesías e intersecciones entre las distintas redes de carreteras (art. 10.4 Ley de Carreteras de Canarias).

El art. 70.2.c de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias establece que *“los cabildos insulares, como instituciones de la Comunidad Autónoma, ejercerán funciones ejecutivas de carácter insular en el marco y dentro de los límites de la legislación en carreteras, salvo las que se declaren de interés autonómico, en el marco de lo que disponga la legislación territorial de Canarias”*. Asimismo, en esta misma línea se manifiesta el art. 6.2.c de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, al atribuirles competencias en materias de carreteras, salvo las que se declaren de interés autonómico, en el marco de lo que disponga la legitimación territorial Canaria.

En suma, las competencias de los Cabildos en materia de carreteras son:

- 1) Planificar y programar su proyecto, financiación y ejecución.
- 2) Aprobar los estudios y proyectos en sus distintos niveles.
- 3) Ejercer las facultades necesarias para su construcción y posterior mantenimiento y conservación.

3.3. **COMPETENCIAS MUNICIPALES.**

La Ley de Carreteras de 1974 establecía un criterio de clasificación de carreteras, por el cual se otorgaba la competencia para planificar, ejecutar y

conservar las carreteras municipales a los Ayuntamientos. Esto estaba conforme con los artículos 101 y 203 del Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley de Régimen Local, y con el art. 6 de la Ley de Obras Públicas de 1877, en el que se establece que *“Son de cargo de los municipios la construcción y conservación de los caminos vecinales incluidos en el plan de los que deban costearse con fondos municipales”*.

La Ley de Carreteras de 1974 establecía en su artículo 3 que *“las carreteras municipales serán las que, sin estar comprendidas en las redes nacionales y provinciales, hayan sido, o bien entregadas a los Ayuntamientos o demás Entidades municipales, para la satisfacción de los intereses de las respectivas localidades o bien hayan sido construidas por esas corporaciones”*.

La Ley de carreteras de 1974 era más explícita en cuanto a la competencia de las Entidades Locales sobre la vía de su titularidad. En cuanto a la planificación el art. 10 estableció que *“los ayuntamientos podían formular planes municipales de carreteras cuando lo exija la densidad de las redes existentes o de las precisas para la satisfacción de sus necesidades, previo informe de la Comisión Provincial de Urbanismo”*.

En cuanto a la construcción, reparación, conservación y mejora de las vías la ley de carreteras de 1974 remitía a la Ley de Régimen Local de 1955.

Con la aprobación de la CE de 1978, el planteamiento anterior ha variado respecto de las vías locales, cuyas competencias sobre estas materias debe ser conectada con las respectivas competencias de las Comunidades autónomas (art. 148 CE) y con el contenido de la autonomía local que garantiza la CE (art. 137 CE).

La concreción de las competencias locales dependerá de lo que dispongan las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, respetando, en todo caso, ese núcleo indispensable que garantiza el art. 137 CE, al gozar de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local atribuye a los municipios, en todo caso, las

competencias sobre la conservación de caminos y vías rurales. No obstante, remite a las leyes sectoriales, estatales y autonómicas, la ultimación del cuadro de competencias propias de los municipios⁷.

La ley de Carreteras de 1974 fue derogada por la Ley de Carreteras de 1988, que dejó fuera las Entidades Locales, por lo cuál, se tuvo que acudir a la normativa autonómica.

Estas consideraciones imponen la necesidad de que la normativa autonómica se atribuya a las Corporaciones Locales, como competencias propias, todos aquellos asuntos que guarden estrecha conexión con su marco de intereses propios, pues no se puede olvidar que el concepto de interés propios, se convirtió en el nuevo horizonte constitucional español en la pieza de articulación de los distintos ordenamientos en presencia.

El art. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, atribuye a los Municipios competencias en materia de programación y planificación. No obstante, la actuación de estas potestades de programación y planificación no queda al libre azar de los Municipios, sino que habrá de ser ejercitada en el marco de los planes sectoriales para la fijación de los objetivos y determinación de las prioridades de la acción pública que por leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas y con una clara finalidad coordinadora se dictará. Se engloban así estas competencias dentro de lo que se denominan “*competencias propias sometidas a instrucciones*” y que conecta muy directamente con la superación de la vieja idea de los comportamientos estancos e

⁷ Sosa Wagner y De Miguel: *Las Competencias de las corporaciones locales*, cit. Pág. 49, donde dice: “La LABLR solo señala con precisión una pequeña parte -la relativa a los servicios mínimos preceptivos del ámbito competencial propio de los Municipios y Provincias- confiando la determinación del resto de la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas (principalmente a la de su legislación sectorial) la cual habrá de decidir qué materias (una lista de estas ya queda establecida para los municipios) y qué funciones conciernen a los intereses locales, atribuyendo, en consecuencia, a los Entes titulares de dichos intereses, además de un poder jurídico concreto, las competencias necesarias para su gestión”.

incomunicados y que se proyecta hacia pautas concretas de colaboración entre los diversos entes territoriales que gravitan sobre un mismo Estado⁸.

La Ley 2/1989, de 15 de Febrero, de Normas Provinciales para Carreteras de Canarias⁹ establece que corresponde a las respectivas Corporaciones Locales “*la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras locales del Archipiélago Canario*”.

Esto encuentra su apoyo en lo que dispone el art. 62 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, el cual, dispone “*la participación o integración de las Entidades Locales en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad autónoma correspondiente atribuyéndole a una de estas la decisión final*”. El art. 62 juega como una especie de cláusula de intervención excepcional, como se demuestra por el doble dato de su propio enunciado (“*en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia*”) y de su misma ubicación sistemática dentro del Capítulo II de Título V de la propia Ley. Así, este art. 62 podrá servir de matización a los límites de las competencias locales, conectadas a su garantía institucional.

La Ley 9/1991, de 8 de Mayo de Carreteras de Canarias en su art. 10.3 establece que “*corresponde ejercer sobre sus propias redes municipales las mismas facultades que tienen conferidas el Gobierno de Canarias para la red de carreteras regionales en virtud del apartado 1, -puntos 1), 2) y 3) de este artículo, así como otras que pudieran sobrevenirles como resultado de*

⁸ Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: *Exposición de Motivos del Preámbulo, epígrafe II.c, último párrafo*, cit. Pág. 11, señala: “*la Ley más que pretender garantizar la autonomía sobre la quietud de compartimentos estancos e incomunicados, busca fundamentar aquélla en el equilibrio dinámico propio de un sistema de distribución del poder, tratando de articular los intereses del conjunto, reconociendo a cada uno lo suyo y estableciendo las competencias, principios, criterios y directrices que guíen la aplicación práctica de la norma en su conjunto de forma abierta a la realidad y a las necesidades del presente*”.

⁹ Boletín Oficial del Estado de 20 de Abril de 1989.

cada proceso de transferencias y que no estén específicamente imposibilitadas para ello, según lo preceptuado en la presente Ley”.

Asimismo, dichas facultades son las siguientes:

- 1) Planificar y programar su proyecto, financiación y ejecución.
- 2) Aprobar los estudios y proyectos en sus distintos niveles.
- 3) Ejecutar Las facultades necesarias para su construcción y posterior mantenimiento y conservación.

El art. 10.4 de la Ley 9/1991 refuerza esta idea al establecer que *“la consejería competente, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos podrán celebrar convenios para la administración, gestión y financiación en lo referente a las redes arteriales, travesías e intersecciones entre las distintas redes de carreteras”.*

Finalmente, la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, refuerza esta idea al establecer que a los municipios *“les corresponderá el ejercicio de las competencias que les sean transferidas por Leyes del Parlamento de Canarias o delegadas por el Gobierno, por los Cabildos Insulares u otras Administraciones Públicas”.*

En consecuencia, a tenor de cuanto queda expuesto, el régimen competencial sobre carreteras en Canarias se resume del modo siguiente:

- 1) **Comunidad Autónoma de Canarias:** competencia exclusiva en materias de carreteras (art. 162 Estatuto de Autonomía de Canarias) incluyendo:

- 1.1) Ordenación.
- 1.2) Planificación.
- 1.3) Gestión integrada.

1.4) Establecimiento del régimen jurídico y financiero de todos los elementos de las redes viarias y su conectividad con otros modos de transporte.

- 2) **Cabildos:** ejercen sus propias redes insulares las mismas facultades que tienen conferidas el Gobierno de Canarias, salvo las que se declaren de interés autonómico, en el marco de lo que disponga la legitimación territorial de Canarias. Estas facultades son:

- 2.1) Planificar y programar un proyecto, financiación y ejecución.
 - 2.2) Aprobar los Estudios y proyectos en sus distintos niveles.
 - 2.3) Ejecutar las facultades necesarias para su construcción y posterior mantenimiento y conservación.
 - 2.4) Las resultantes de la transferencia y que no estén especialmente imposibilitadas para ello.
- 3) **Municipios**: ejercen sobre sus propias redes municipales las mismas funciones conferidas para el Gobierno de Canarias. Estas son:
- 3.1) Planificar y programar su proyecto, financiación y ejecución.
 - 3.2) Aprobar los estudios y proyectos en sus distintos niveles.
 - 3.3) Ejecutar las facultades necesarias para su construcción y posterior mantenimiento y conservación.
 - 3.4) Las que les sean transferidas por leyes del Parlamento de Canarias o delegadas por el Gobierno, por los Cabildos Insulares u otras Administraciones Públicas.

4. LA LEGISLACION DE CARRETERAS: ASPECTOS RELEVANTES.

4.1. CREACIÓN Y ASPECTOS FUNDAMENTALES.

La promulgación de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, cuyo alcance se circunscribe a las carreteras estatales, y los efectos derogatorios que la misma produjo explícitamente con respecto a la antigua Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras, originó un cierto vacío legislativo en el plano de la administración de las carreteras no estatales, esto es, en el de la totalidad de las redes viarias de Canarias, habida cuenta de que en el Archipiélago todas las competencias en materia de carreteras pertenecen estatutariamente a la Comunidad Autónoma.

La promulgación de la Ley 2/1989, de 15 de febrero, de Normas Provisionales para carreteras de Canarias, intentó paliar el relativo vacío

(Disposición Final Primera¹⁰) de la obligación del Gobierno de Canarias de remitir al Parlamento el Proyecto de la Ley de Carreteras de Canarias.

Esto implicó que la antigua distribución entre carreteras del Estado, carreteras de los Cabildos Insulares y carreteras Municipales o Locales, se alterará con el proceso de transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma, al pasar a la esfera de competencias de ésta todas las vías originalmente administradas por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Esta alteración competencial constituyó solo una etapa intermedia en el proceso de transformación de la gestión de las carreteras del archipiélago, proceso en el que la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, supuso un hito adicional al contemplar la transferencia a Cabildos Insulares de Competencias de la Comunidad Autónoma en materia de carreteras.

Consecuentemente, la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias recoge la distinción entre vías regionales, insulares y municipales. Las carreteras regionales constituirán las redes de carreteras básicas en el esquema viario de cada isla, por cubrir los itinerarios fundamentalmente de sus transportes interiores. Las redes insulares estarán formadas por las carreteras originalmente de los cabildos insulares, a las que se añadirán las de la Comunidad Autónoma que les sean transferidas. Las carreteras Municipales serán de titularidad de los municipios.

Se propugna en la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias la mayor severidad en la protección de la carretera, en consonancia con lo regulado en la Ley Estatal de carreteras.

En el plano de la interacción entre los núcleos urbanos y la red viaria, el propósito es establecer una mínima coordinación entre la Administración competente en materias de carreteras y los municipios y su planificación urbanística, de suerte que ambas partes queden obligadas a informarse mutuamente sus iniciativas, así en el caso de construcción de una nueva

¹⁰ Ley 2/1989, de 15 de febrero, de Normas Provisionales para Carreteras de Canarias, Disposición Final Primera: “*el Gobierno, en el plazo de seis meses, remitirá al Parlamento el Proyecto de Ley de Carreteras de Canarias*”.

carretera en su tramo urbano como en el de preparación de un nuevo instrumento planificador que afecte a una nueva carretera, que requerirá un informe de la Consejería competente o del Cabildo Insular afectado.

4.2. **CLASES DE CARRETERAS.**

La Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, en su art. 1.1 expone que “*es objeto de la presente Ley la regulación de la actividad de planificar, proyectar, construir, conservar, financiar, usar y explotar las carreteras de Canarias*”. Además, en su art. 1.2 considera como carreteras las vías de dominio y uso público destinadas fundamentalmente a la circulación de vehículos automóviles.

La actual Ley de Carreteras de Canarias sigue las determinaciones de la Ley 25/1988, de 29 de Julio, de Carreteras, en cuanto a sus aspectos técnico-jurídicos relativos a las carreteras y sus zonas: de dominio público, de servidumbres y de afección (art. 24).

Son de dominio público los terrenos ocupados por las carreteras y sus elementos funcionales y una franja de terreno de ocho metros de anchura a cada lado de la vía en autopistas, autovía, vías rápidas y carreteras de interés general y de tres metros en el resto de las carreteras, medidos horizontal y perpendicularmente al eje de la misma desde la arista exterior de la explanación (art. 25.1ley. 971991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias).

A lo largo del tiempo, se ha venido diferenciando una pluralidad de variedades en atención a distintos aspectos de índole tanto funcional, como territorial y competencia. En la actualidad el art. 1.3 de la Ley 9/1991 en concordancia con el art. 2.3 clasifica a las mismas en:

1. **Autopistas:**

Son aquellas que están proyectadas, construidas y señalizadas para la exclusiva circulación de automóviles que reúnan las siguientes características:

- a. No tener acceso a las mismas las propiedades colindantes.

b. No cruzar a nivel ninguna otra senda, vía, línea ferrocarril o tranvía ni ser cruzada a nivel por senda, vía de comunicación o servidumbre de paso alguno.

c. Constar de distintas calzadas para cada sentido de circulación o por otros medios, en su caso.

2. Autovías:

Son aquellas carreteras que no reuniendo todos los requisitos de las autopistas, tienen calzadas separadas para cada sentido la circulación y limitación de accesos a las propiedades colindantes.

3. Vías rápidas:

Son aquellas carreteras de una calzada y con limitación total de accesos a las propiedades colindantes.

4. Carreteras Convencionales:

Son aquellas carreteras que no reúnen las características propias de las autopistas, autovías y las vías rápidas.

Las carreteras de Canarias son carreteras de interés regional (art. 3) ya que cumplen en su totalidad o en tramos determinados al menos uno de los siguientes requisitos:

a. Entenderse como vía de circulación de una isla.

b. Aquellas de largo recorrido que unan puntos distantes de la vía de circulación y comuniquen, además, con importantes núcleos de población o actividad económica, todo ello proporcionalmente a la superficie o población de cada isla.

c. Las que comuniquen la capital de la isla o las vías descritas en los puntos a y b con puertos y aeropuertos de interés general.

d. Las que comuniquen la capital de la isla o las vías descritas en los puntos a y b con centros de especial interés por su actividad.

Estas carreteras podrán ser declaradas de interés general a los efectos de incluir su financiación en los créditos correspondientes de los Presupuestos Generales del Estado como compensación del hecho insular, de acuerdo con el Régimen Económico y Fiscal para Canarias (art. 5).

A los efectos de la Ley 9/1991, en ningún caso tendrán la consideración de nuevas carreteras las duplicaciones de calzadas, los acondicionamientos 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 (art. 6).

El proceso de gestión de una carretera comienza con una labor de planificación que, una vez efectuada, se va desarrollando a través de programas y proyectos. La cuestión es la tipología de plan necesario para prever las futuras carreteras.

4.3. **PLAN REGIONAL DE CARRETERAS.**

El plan de carreteras es el instrumento técnico-jurídico en el que se recogen las previsiones y objetivos a cumplir y las prioridades en relación con las carreteras para asegurar el establecimiento, desarrollo y funcionamiento de todas las carreteras de Canarias.

Los planes, también, establecerán las redes de carreteras regionales, insulares y municipales así como los criterios para la modificación posterior de estas redes por cambios de titularidad o nueva construcción.

Los planes tienen naturaleza normativa siendo vinculantes para la Administración y para los particulares. Como consecuencia de ello, el Plan no sólo cuenta con un tratamiento integrado de todas las redes de Canarias, sino garantiza la participación en el proceso de planificación de todas las instituciones afectadas sean públicas o privadas e incluso los particulares.

Debido a las características diferenciadoras de las distintas Comunidades Autónomas (CCAA) con respecto a Canarias, se exigió la elaboración urgente de un plan regional de carreteras como medio de racionalizar las inversiones para conseguir su máxima rentabilidad social, adecuado a la escasez de recursos de los que se dispone y de la importancia de los que se destinan a carreteras dentro del Presupuesto de Gastos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Se disponía que este plan regional de carreteras tenía que ser lo más homogéneo posible con el plan regional de carreteras de ámbito nacional, de forma que pudiera integrarse en el plan regional de carreteras nacional garantizando así la captación de los correspondientes recursos adicionales al Fondo de Compensación Internacional. Asimismo, se exigía la planificación de todas las instituciones afectadas fueran estas públicas o privadas e incluso las particulares y en especial los Cabildos Insulares.

A propuesta del Consejero de Obras Públicas y previa deliberación del Consejo de Gobierno en sesión de 1 de octubre de 1985 y mediante Decreto 366/1985, de 1 de octubre de 1985, se dispuso las bases para la creación del plan regional de carreteras de canarias¹¹, el cuál, iba a comprender las previsiones, objetivos y prioridades para el establecimiento, desarrollo y funcionamiento de las carreteras comprendidas en la red regional de Canarias, en orden a satisfacer las demandas de transporte, de acuerdo a pautas de ordenación del territorio y en concordancia con la planificación económica regional. Este Decreto prevé la coordinación obligada del plan regional de carreteras con las pautas de ordenación del Territorio y la planificación económica regional.

El plan regional de carreteras debía contener:

- A. La relación de las carreteras regionales.
- B. La clasificación de las mismas en una o más redes.
- C. Información del sistema de transporte por carreteras y medidas para mejorar y coordinar otro tipos de transporte.
- D. Programa de obras de construcción con indicación de la financiación para su puesta en práctica.
- E. Medidas de coordinación de la red regional con las distintas redes insulares y municipios.
- F. Vigencia temporal de la planificación y causas temporales de su revisión.
- G. Criterios de coordinación con el planeamiento urbanístico vigente.

¹¹ B.O.C. 122, de 9.10.1985

Este Decreto estableció para la elaboración del plan regional de carreteras ocho meses a constar desde la promulgación del Decreto, pasados los cuales, el Director General de Obras Públicas debía someter el dictamen del Comité Consultivo a propuesta. El mismo, debía ser aprobado por Ley del Parlamento de Canarias, una vez elaborado el proyecto por la Dirección General de Obras Públicas nombrando un Director Técnico del plan regional de carreteras a propuestas del Director General de Obras Públicas, que organizaría los trabajos del plan, siendo el responsable de su desarrollo, habilitándose oficinas en Tenerife y en las Palmas con esta finalidad. Este Decreto creó, en el seno de la Consejería de Obras Públicas, el Comité Consultivo del plan regional de carreteras¹², el cuál, debió elaborar e informar el plan regional de carreteras con la colaboración de los Cabildos Insulares y una vez efectuadas dichas operaciones se debía someter por el Consejero de Obras Públicas a la aprobación del Gobierno de Canarias, quien debía remitirlo como proyecto de Ley al Parlamento.

Sin embargo, pese a que por medio de Decreto se regularon las bases para la elaboración del plan de carreteras de Canarias este nunca se ha realizado.

La construcción de una nueva carretera requiere la tramitación y aprobación de un Plan de Infraestructuras de carreteras, el cuál, comprenderá las previsiones, objetivos, prioridades y cuanta otra determinación se considere precisa para asegurar el establecimiento, desarrollo y funcionamiento de la carretera (art. 12.1 Ley de Carreteras de Canarias).

Le corresponde al Gobierno de Canarias la elaboración del plan regional de carreteras, debiendo someter el mismo, a información pública por

¹² Compuesto por el Director General de Obras Públicas, que actuaría como Presidente, el de Transportes y el de Urbanismo, así como los representantes de cada uno de los Cabildos Insulares, como vocales. El Secretario será designado entre los funcionarios Licenciados/ Graduados en Derecho perteneciente al Grupo A, por el Presidente del Comité, debiendo pertenecer al personal de la Dirección General de Obras Públicas. Como ponente de los trabajos actuará el Director Técnico del Plan y asistirán igualmente los Jefes de los Servicios de Carreteras de las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.

espacio de dos meses, comunicándolo expresamente a todos los Cabildos Insulares y Ayuntamientos del Archipiélago, los cuales, dispondrán de un mes para expresar su opinión. Tras ello, y efectuadas las correcciones que, en virtud de las alegaciones presentadas estimase convenientes, el Gobierno lo remite al Parlamento de Canarias como proyecto de Ley, adjuntando la totalidad de su expediente administrativo (art. 12.2 Ley de Carreteras de Canarias).

Hasta tanto no se apruebe el plan regional de carreteras, el Gobierno de Canarias establecerá mediante Decreto la relación de carreteras de interés regional de conformidad con lo previsto en el art. 3 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de carreteras de Canarias. Esta relación podrá modificarse mediante Decreto cuando se trate de la construcción de nuevas carreteras por parte de la CCAA, por sí o en colaboración con otras Administraciones Públicas, que tuviesen la consideración de interés regional (apartado 1 de la disposición transitoria primera).

Mientras no se apruebe el plan regional de carreteras, los Cabildos pueden elaborar sus respectivos planes insulares de carreteras que deberán ser aprobados por el Gobierno de Canaria, mediante Decreto.

Con todo, la realidad es que, desde la aprobación del Decreto 366/1985, de 1 de octubre de 1985, se creó las bases reguladoras para la realización del plan regional de carreteras de Canarias en el plazo de ocho meses no siendo el mismo elaborado. En la actualidad, no se ha aprobado ninguno plan regional de carreteras de Canarias, otorgándole potestad a los planes insulares sobre dicha materia.

4.4. **PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN (PIO).**

4.4.1. **ASPECTOS FUNDAMENTALES.**

Los Planes Insulares de Ordenación, ideados en un primer momento por la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de

Ordenación (PIO) son un instrumento de ordenación general de los recursos naturales y del territorio, aunque pueden contener también determinaciones urbanísticas. Su régimen jurídico se encontraba regulados en los arts. 17 a 20 del Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias¹³, no obstante, en la actualidad se encuentran regulados en la Ley 4/2017, de 13 de Julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

En virtud al art. 84 Ley 4/2017, de 13 de Julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, se entiende que “*Los planes de ordenación de los recursos naturales prevalecerán sobre el resto de Instrumentos de ordenación ambiental, territorial y urbanística previstos en la presente ley*”.

Su principal misión es la de establecer el modelo de organización y utilización del territorio insular para garantizar su desarrollo sostenible, tanto desde el punto de vista de los recursos naturales como desde la ordenación del territorio y del urbanismo. Los PIO son jerárquicamente superiores a los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territoriales y urbanísticos de ámbito inferior al insular, aunque se encuentran supeditados a lo establecido en las Directrices de Ordenación.

Los PIO dibujan el modelo territorial de cada isla, señalando la estructura y localización de las infraestructuras, los equipamientos y las dotaciones e instalaciones de servicios públicos de relevancia e interés social para la isla y la localización y regulación ordenada de las actividades relevantes para el desarrollo económico y social a nivel autonómico o insular.

Asimismo, los PIO establecen los criterios a seguir por los instrumentos de planeamiento urbanístico sobre las áreas de territorio que deban preservarse del proceso urbanizador y edificatorio, porque su transformación sea incompatible con el desarrollo sostenible de la isla, las

¹³ Sección 3ª “*Planes Insulares de Ordenación*”, del Título II “*Ordenación de los recursos naturales y del territorio*”.

zonas que deban destinarse a usos del sector primario y aquéllas aptas para el desarrollo de nuevos espacios turísticos, determinando si procede las condiciones que limiten el incremento de la capacidad y reservando a los Planes Generales de delimitación de los sectores urbanizables turísticos.

Además, los PIO garantizan la conservación de los recursos naturales, actuando como instrumentos de ordenación de los mismos. Sin embargo, este contenido necesario puede no aparecer en la práctica en los PIO, debido a que difieren su concreción a la realización de planes posteriores. En este sentido, el PIO de Tenerife, aprobado mediante Decreto 150/2002, de 16 de octubre, no establece los criterios para la ordenación, mejora y conservación del espacio litoral, y mucho menos incluye, un listado de actividades susceptibles a ser realizadas en dichos espacios, sino que encarga ese trabajo a los Planes de Ordenación del Litoral que se deban aprobar en el futuro.

Por tanto, estos planes son los instrumentos mediante los que se perseguirá alcanzar los objetivos de conservación y desarrollo sostenible de los espacios naturales protegidos y sus criterios prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Pero mientras no se hayan redactado, las obras que se proyecten deberán someterse a las determinaciones del planeamiento urbanístico que establecerá las medidas y condiciones que sean precisas para la conservación y protección de todos y cada uno de sus elementos naturales, bien sea suelo, flora, fauna o paisaje, a fin de evitar su degradación.

4.4.2. PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DE TENERIFE (PIOT).

En virtud a la disposición transitoria segunda de la Ley de carreteras donde se le otorgaba a los Cabildos Insulares la elaboración de sus propios planes insulares de carreteras de Canarias mientras no existiera plan regional de carreteras, el Cabildo Insular de Tenerife elaboró el plan insular de ordenación de Tenerife (PIOT).

El PIOT fue creado conforme al Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTENC), en la actualidad derogado por la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales protegidos de Canarias.

El PIOT fue aprobado definitivamente por Decreto 150/2002, de 16 de Octubre, entrando en vigor el día 20 de Octubre de 2002 tras su publicación en el BOC¹⁴. En sesión de 3 de octubre de 2003, el Pleno del Cabildo Insular de Tenerife aprobó el Programa de actuación en el que se establecía las prioridades para el inicio de las acciones que desarrollan y concretan el modelo de Ordenación Territorial del PIOT.

El PIOT es el instrumento básico de la planificación territorial, urbanística y de los recursos naturales de la isla de Tenerife y constituye el marco de referencia de la ordenación y de la actuación de la Administración en dichas materias en el ámbito insular.

Tras seis meses de vigencia del PIOT, el 14 de abril de 2003, el Gobierno de Canarias aprobó por Ley 19/2003, las Directrices de Ordenación General de Canarias y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Las Directrices, que constituyen el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias, integran la ordenación de los recursos naturales y del territorio y ocupan el primer nivel en la jerarquía del sistema de planeamiento; por ello, todos los instrumentos de ordenación que se formulen en la CCAA, así como la actuación de las administraciones y los particulares, habrán de subordinarse a sus determinaciones.

La entrada en vigor de las Directrices tuvo como efecto determinante sobre el PIOT la necesidad de adaptar sus determinaciones a lo dispuesto en las Directrices de Ordenación General en el plazo de dos años en los términos establecidos en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 19/2003.

Las determinaciones de ordenación de las infraestructuras viarias establecidas por el PIOT son concurrentes con lo dispuesto en las

¹⁴ BOC 140/2002, de 19 de Octubre.

Directrices de Ordenación General sobre la complementariedad con los sistemas de transporte público y la integración con otros modos, además de la consideración de la amplia repercusión de estas infraestructuras en las formas de ocupación del territorio y sus efectos ambientales.

De igual manera que las Directrices, el PIOT preve la elaboración de un plan territorial de ordenación de carreteras que tendrá como objeto desarrollar el modelo de ordenación propuesto y adecuarlo a los criterios establecidos en el plan insular sobre integración paisajística, ambiental y funcional, relación del viario con los usos del territorio, especialización funcional, dimensionamiento y niveles de servicio de cada uno de ellos. En cumplimiento del apartado sexto de la directriz 98 y de acuerdo al Plan Director de Infraestructuras de Canarias (PDIC), se remite al PTEO, el desarrollo del modelo viario insular, jerarquizando los viarios conforme a los niveles de servicios prestados y a su especialización funcional, distinguiendo entre red de nivel básico, la red de nivel intermedio y la red viaria rural (3.3.3.7.[1.D]).

En el artículo 3.3.3.7 se añadió un nuevo apartado 1D donde se identifican los componentes del modelo de ordenación de infraestructuras viarias establecidas para la definición del Modelo de Ordenación Territorial del PIOT -corredores insulares y vías comarcales- con la caracterización establecida por las Directrices. Se concreta también en este artículo la definición de la red de nivel intermedio en la que se incluyen, además de las carreteras insulares y municipales consideradas por las Directrices, los viarios urbanos.

También, se modificó la redacción del punto 4 del apartado 3-D con objeto de que las propuestas de ordenación viaria analizarán sus efectos sobre el territorio, especialmente el efecto barrera y de la fragmentación de los hábitat, como una de las medidas incorporadas al PIOT para cumplimentar las directrices 9 y 13 en relación con la conservación de la diversidad de las especies.

La Directriz 93.2 establece que los planes territoriales de carreteras prestarán igualmente una atención especial a la conexión del viario insular

con las instalaciones aeroportuarias, asegurando el fluido acceso a las mismas de los tráficos que generan.

Con carácter de norma de aplicación directa se establece que los efectos territoriales de las nuevas vías interurbanas deberán ser contempladas en los planes insulares de ordenación o en planes territoriales especiales.

El PIOT define entre los componentes del modelo de ordenación insular, las infraestructuras insulares, entre las que figura la red viaria. Este modelo, que a escala insular establece la red viaria básica con las nuevas intercesiones propuestas, tiene valor “esquemático” y aparece reflejado en el plano del modelo de ordenación territorial.

Dentro del marco descrito, el PIOT prevé que los criterios de intervención sean ampliados a través de formularios del correspondiente planeamiento territorial, para poder evaluar con mayor detalle los efectos que supone la implantación de estas infraestructuras en el territorio, con carácter general, en el art. 3.3.3.7 (1-D, ahora (2-D), de criterios sobre la ordenación de las infraestructuras viarias, con objeto de adecuar la estructura viaria propuesta en el PIOT a criterios de integración, paisajística, ambiental y funcional y a establecer la relación del viario con los usos del territorio, dimensionamiento, niveles de servicios y adecuación al modelo territorial estableciendo que se redactará un plan territorial especial de ordenación de carreteras.

El modelo de ordenación viaria se define, en el plan insular en el art. 2.1.3.4., donde establece los criterios generales de la red y se definen los corredores insulares como elementos principales conformadores de la misma.

Para la consolidación de este modelo el PIOT prevé a partir de los dos corredores insulares existente, el cierre del anillo insular disponiendo dos tramos viarios de alta capacidad:

- 1) Uno exterior al área metropolitana.
- 2) Otro que salva la continuidad entre las vertientes nortes y sur por el oeste.

Desde este anillo perimetral se articulan viarios de menor rango que vertebran las comarcas, unos existentes y otros previstos por el PIOT 2.1.3.4 (4D) y claro modelo de ordenación territorial, que se concreta a través de los modelos de ordenación comarcal.

Los artículos correspondientes a la descripción del modelo viario y de transporte comarcal del PIO describe las vías diferenciando si se trata de ejes costeros, tramos del corredor, vías de características urbanas destinadas a unir núcleos, etc., en el marco de la ordenación específica planteado para cada comarca.

La ordenación de las redes viarias será objeto de los planes insulares de ordenación, en el marco de las presentes Directrices y de las Directrices de ordenación de las infraestructuras. Las determinaciones de unos y otros instrumentos podrán desarrollarse mediante planes territoriales especiales.

Los planes insulares de ordenación precisarán los lugares que han de ser enlazados por nuevos ejes viarios interurbanos y las características básicas de las vías que han de proveer dicha accesibilidad, en consonancia con el modelo territorial adoptado para la isla. Las propuestas de los planes insulares de ordenación han de inspirarse en los principios y satisfacer los objetivos reseñados en las Directrices 94 y 95.

El plan insular de ordenación establecerá sus propuestas teniendo consideración que las soluciones de accesibilidad y, en consecuencia, la tipología del viario que se determine ha de establecerse en razón de las características de los territorios a los que se destinan. En este sentido realizará un tratamiento diferenciado según las vías hayan de servir a medios urbanos, franjas litoral, áreas agrícolas interiores, áreas de montaña o espacios protegidos.

La red viaria habrá de planificarse en coherencia con el plan territorial especial de transporte de la isla, de forma que la red se integre en el sistema intermodal de transporte definido y, en su caso, reserve suelo para las líneas de transporte colectivo.

El planeamiento de las carreteras se basará en el principio de jerarquía viaria, identificando las funciones que cumplirá cada tramo de carreteras, en

base a las cuales, y atendiendo a las características ambientales y territoriales del ámbito afectado, se establecerán las condiciones de trazado y sección de la vía, número y tipo de nudos, control de accesos y posible coexistencia con otros modos de transporte.

Los planes insulares de ordenación diseñarán la red viaria de cada isla, estableciendo la jerarquía de las distintas vías y su especialización funcional, de acuerdo con la siguiente caracterización:

- a) Red de nivel básico: que se destinará a tráficos de largo recorrido, incluso del transporte público a ese nivel. Esta red englobará los ejes que señalen los planes insulares de ordenación, además de las carreteras de interés regional establecidas en la normativa de aplicación.
- b) Red de nivel intermedio: su finalidad será las carreteras de interés regional establecidas en la normativa de aplicación.
- c) Red de nivel intermedio: cuya finalidad será, además de complementar a la anterior, dar una mayor interconexión a la isla y enlazar en condiciones adecuadas los núcleos urbanos próximos, con capacidad suficiente para soportar el transporte público de cercanías. Esta red englobará las carreteras insulares y municipales establecidas y definidas en la legislación aplicable.
- d) Red viaria agrícola: que deberá satisfacer las necesidades propias del medio rural, especialmente desde la perspectiva del sistema de producción. El planeamiento territorial especial establecerá sus características funcionales, conforme a esta finalidad.

La red propuesta por los planes insulares de ordenación deberá asegurar la fluida accesibilidad desde cualquier núcleo urbano a la red básica.

En concordancia con las Directrices de ordenación de infraestructuras, la ordenación de la red viaria insular será realizada por el plan insular de ordenación o remitida a un plan territorial especial de ámbito insular. Los planes territoriales especiales de carreteras ya existentes, que adoptarán en lo sucesivo esa categoría de planeamiento, y conforme a las determinaciones de las presentes Directrices y de las Directrices de Ordenación de las infraestructuras.

Los planes territoriales especiales de carreteras, en el marco de las Directrices sectoriales y los planes insulares de ordenación, establecerán los corredores más idóneos para el trazado del viario que forman las redes estructurantes, los corredores del viario propio de la red del sistema de accesibilidad intermedia, los tipos de vías que van a establecerse en esos corredores y las prioridades para su ejecución.

Los planes territoriales especiales, para la satisfacción de las nuevas demandas, priorizarán el uso y aprovechamiento de las plataformas o infraestructuras viarias existentes, mejorando sus condiciones técnicas y de seguridad, cuando este acondicionamiento sea posible.

Los planes territoriales especiales de carreteras contendrán los objetivos de accesibilidad, movilidad, funcionalidad y durabilidad que han de satisfacer los viarios seleccionados y que serán acordes con el entorno en el que se van a establecer las nuevas vías.

Los planes territoriales especiales establecerán los criterios de integración paisajística y recorrido escénico que han de servir para la intervención en los terrenos afectados por la ejecución del viario y, en su caso, en sus márgenes, abordando el diseño integrado del espacio viario y su entorno inmediato.

El diseño de las vías se realizará conforme a su normativa específica y desde una concepción homogénea por isla, atendiendo a la integración de éstas con su entorno y la máxima preservación posible de la calidad ambiental del corredor en el que se vayan a implantar.

El diseño de las vías prestará una atención especial para que la propia configuración de las estructuras y el acondicionamiento paisajístico del nuevo viario realcen los valores del territorio.

El planeamiento y proyecto de las vías incorporará los elementos necesarios para facilitar el uso e integración en ellos de los servicios de transporte público.

Las Directrices de ordenación sectorial preverán las condiciones para que los proyectos viarios favorezcan la reutilización de los materiales constructivos.

El planeamiento adoptará las medidas precisas para preservar el carácter de las vías de comunicación, evitando la implantación de éstas actividades y sus usos urbanos, tales como la construcción de aceras, instalaciones de servicios urbanos y similares, y ordenando y limitando la accesibilidad al viario intermunicipal recurriendo, cuando fuera preciso a la previsión de caminos de servicio que recojan y encaucen los tráficos interiores.

Las eventuales sendas peatonales para ciclistas se localizarán y diseñarán de forma funcionalmente independiente de las carreteras, en las debidas condiciones de seguridad vial e integradas paisajísticamente a rutas de interés turístico, sendas peatonales y para ciclistas o áreas de descanso.

Los corredores utilizados por las carreteras incorporarán otras infraestructuras lineales que puedan adaptarse a sus trazados y que sean técnicamente compatibles con el viario, sin perjuicio, de que las opciones de uso generen las imputaciones económicas necesarias para su ejercicio. La oportunidad de hacer coincidir las obras de las diferentes infraestructuras será objeto de seguimiento por parte de las autoridades competentes.

4.5. FASE PRELIMINAR DE ESTUDIO.

Con anterioridad a la elaboración del proyecto de carreteras y del respectivo plan, la creación de una nueva carretera deberá ser sometido a un estudio.

Los estudios que, en cada caso, requiera la ejecución de una carretera se desarrollarán según el siguiente procedimiento (art. 14.1 Ley de Carreteras de Canarias):

1- **Estudio de planeamiento**, consistente en la definición del esquema vial más adecuado a un determinado horizonte, así como de sus características y dimensiones recomendables, necesidades de suelo y otras limitaciones, a la vista de los planes territoriales, urbanísticos, de transporte y de carretera. Se tendrá en cuenta, para su defensa, el territorio comprendido en los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

2- **Estudio previo**, consistente en la recopilación y análisis de los datos necesarios para definir, en líneas generales, las diferentes opciones para el adecuado desarrollo de la actuación que se pretende, valorando todos sus efectos y seleccionando las más adecuadas.

3- **Estudio informativo**, consistente en la definición, en líneas generales, de las características y justificación de la actuación propuesta como más recomendable para el interés público y de las restantes opciones estudiadas, a efecto de que pueda servir de base al expediente de información pública que se incoe en su caso.

Los estudios de carreteras constarán de los documentos que reglamentariamente se determine y se redactarán con sujeción a las normas técnicas vigentes aplicables en cada caso.

Si se trata de la construcción de una nueva carretera regional o insular, no recogidas en el Planeamiento Urbanístico Municipal vigente, la Administración que la promueva deberá remitir el correspondiente estudio, que permita una correcta interpretación de lo proyectado, a las Corporaciones Locales afectadas, disponiendo éstas de dos meses para devolver el informe que estimen pertinentes acerca del trazado, características y conveniencia de la vía prevista. Transcurrido dicho plazo sin que exista contestación, se entenderá otorgada la conformidad. En caso de existir disconformidad, resolverá el Gobierno de Canarias (art. 16.1 Ley de Carreteras).

4.6. **PROYECTO**.

Los proyectos de actuación territorial han dejado de ser considerados como instrumentos de ordenación territorial y solamente aquellos de gran trascendencia territorial o estratégica siguen mereciendo tal consideración.

Estos proyectos contienen las previsiones de ordenación y de ejecución necesarias para la correcta definición de la actuación que legitiman, diferenciándose de los proyectos de actuación territorial en sentido en que éstos no tienen una vocación ordenatoria, sino meramente autorizatoria. La

evaluación del impacto ambiental deberá contener las distintas alternativas de ordenación.

Asimismo, los proyectos de urbanización y ejecución del sistema son los instrumentos encargados de realizar la ejecución material de los instrumentos de ordenación urbanística. Se trata de proyectos de obras que carecen de contenido normativo y que no pueden modificar la previsión del plan.

La aprobación de los proyectos de carreteras implicará la declaración de los bienes y adquisición de los derechos correspondientes, a los fines de expropiación de ocupación temporal o de implantación o modificación de servidumbres.

Los proyectos se redactaran con sujeción a las normas técnicas aprobadas por el Ministerio de Obras Públicas.

Los proyectos de carreteras y sus modificaciones deberán, comprender el trazado de las mismas y la determinación de los terrenos, construcciones y otros bienes o derechos que sean necesarios ocupar o adquirir para la construcción, defensa o servicio de la vía, así como la seguridad de la circulación.

Una vez realizado los estudios previos, se requiere la elaboración de un proyecto.

Los proyectos que, en cada caso, requieran la ejecución de una carretera se desarrollarán según el siguiente procedimiento (art. 14.2 Ley de Carreteras de Canarias):

1- **Anteproyecto**, consistente en la redacción de documentos técnicos a escala adecuada y consiguiente evaluación de las mejoras propuestas, de forma que pueda concretarse la solución óptima.

2- **Proyecto de trazado**, consistente en la redacción de documento técnico y definición concreta de los aspectos geométricos de la solución adoptada, así como de los bienes y derechos afectados por la misma.

3- **Proyecto de construcción**, consistente en el desarrollo completo de la solución adoptada, con el detalle necesario para hacer factible su construcción y posterior exploración.

La aprobación de proyectos de carreteras implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos correspondientes, a los fines de la expropiación, de ocupación temporal o de imposición o modificación de servidumbre (art. 13.1 Ley de Carreteras de Canarias).

La declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación se referirá también en los bienes y derechos comprendidos en el replanteo del proyecto incluyendo la denominación de zona de dominio público, así como en las modificaciones de obra que puedan aprobarse posteriormente (art. 13.2 Ley de Carreteras de Canarias).

Los proyectos de carreteras y sus modificaciones deberán comprender el trazado de la misma y la determinación de los terrenos, construcciones u otros bienes o derechos que se estime preciso ocupar o adquirir para la construcción, defensa o servicio de la Carretera y para la seguridad de la circulación (art. 13.3 Ley de Carreteras de Canarias).

En el caso de construcción de nuevas carreteras regionales o insulares, o tramos de ellas, así como modificaciones significativas de las existentes, no recogidas en el planeamiento urbanístico Municipal vigente, la Administración que la promueve deberá remitir el correspondiente estudio, que permita una correcta interpretación de lo proyectado, a las Corporaciones Locales afectadas, disponiendo éstas de dos meses para devolver el informe que estimen pertinentes acerca del trazado, características y conveniencia de la vía prevista. Transcurrido dicho plazo sin que exista contestación, se entenderá otorgada la conformidad. En caso de existir disconformidad, resolverá el Gobierno de Canarias. En el plazo de dos meses a partir de la aprobación definitiva del proyecto de una carretera, las Corporaciones Locales afectadas deberán proceder a iniciar el trámite de modificación de sus respectivos planeamientos urbanísticos, adaptándolos a las nuevas circunstancias (art. 16.1).

5. LOS PRESUPUESTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN DE CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CARRETERA.

5.1. LA DISCUSIÓN RELATIVA A LA NECESIDAD O NO DE UN PLAN PREVIO O DE UN PROYECTO.

5.1.1. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.

Las vías públicas constituyen bienes demaniales, ya que, las carreteras constituyen siempre el resultado de una obra previa de transformación material de la realidad: una obra pública de construcción de la carretera.

Ahora bien, el punto de partida para la construcción de una carretera parte de que está puede atraer a nuevos desarrollos de viviendas, negocios e industria, debido a la mejora del acceso obtenido, lo que permite cambios significativos en el uso del suelo. Además, la toma de decisión de construcción de estas infraestructuras en Canarias se debe, esencialmente, a la necesidad de evitar la congestión del tráfico actual y la accidentabilidad, aumentando en Canarias tanto la seguridad como la conectividad insular y regional.

La accesibilidad de las carreteras pueden ser pensadas como un incentivo para los usuarios de la misma, aunque también se debe tener en cuenta los efectos asociados al aumento de ruido y contaminación, los cuales, deberán ser considerados en la etapa de planificación ya que las decisiones tomadas en esta etapa pueden dar lugar a un ahorro considerable de tiempo y dinero.

Por tanto, estos mecanismos de planeamiento (planes y proyectos) se elaboran inicialmente desde una perspectiva de política sectorial, buscando ofrecer las mejores alternativas técnicas y económicas para satisfacer las demandas existentes y previsibles en un determinado horizonte temporal (la planificación de carreteras debe tratar de adelantarse a las demandas dado el tiempo que necesariamente ha de transcurrir entre dicha planificación y la efectiva puesta en servicio de la obra).

Sin embargo, la subsistencia de conflictos obliga a preguntarse si esta forma de ordenación del espacio a la hora de construir una nueva infraestructura viaria es la más adecuada para lograr los objetivos, a través,

de la inclusión de las mismas en los respectivos planes o si se puede suprimir los mismos en beneficio de los proyectos. Asimismo, es necesario, investigar si estos mecanismos logran articular las relaciones entre la construcción de una nueva carretera y los entornos territoriales y urbanos por los que atraviesa o conecta.

Desde un punto de vista legal se establece la primacía de los planes con respecto a los proyectos.

La planificación viaria ha constituido una realidad estrechamente ligada al origen y posterior evolución de las vías públicas y con ellas, a la construcción de las grandes obras Públicas. La necesidad de dotar a Canarias de una amplia y estable red de carreteras y caminos para facilitar las comunicaciones ha sido una de las preocupaciones que, lejos de superarse con el paso del tiempo, se ha venido reproduciendo a lo largo de los siglos. Y esa necesidad sólo ha podido llevarse a cabo con una concepción previa y ordenada del mapa viario que ulteriormente pretende construirse. Tarea ésta que sólo puede conseguirse a través de la actividad de planificación.

La planificación viaria está relacionada con otros sistemas de planificación y programación. Su incidencia en el suelo configura la relación estrecha ente estos planes y los de urbanismo o los de Ordenación del Territorio. También, se ve estrechamente relacionados con la planificación económica, en la que a la vez repercuten, con temas que sus efectos se encuentran conectados con temas como los de transporte, turismo, comercio, etc. y relacionado con temas ambientales, sobre los que produce consecuencias polivalentes, y en los que, como ha dicho *Martín Mateo*, se exige una reconsideración desde la óptica mencionada de la ordenación del territorio considerándola una imprescindible técnica para el control ambiental.

La potestad de planificación de las carreteras, tal y como ha sido reconocido por la jurisprudencia contencioso-administrativa¹⁵ aparece

¹⁵ STS de 20 de abril de 2005 y de 24 de octubre del 2007.

presidida por la nota de discrecionalidad, al “*conservar las autoridades públicas un margen de apreciación en el ejercicio de la competencia en orden a definir las características de los esquemas viarios para poder concretizar el trazado de las carreteras proyectadas*”¹⁶. Discrecionalidad a la hora de decidir la construcción y el trazado de una nueva vía, o de su modificación, que dado su eminente carácter técnico -a la hora de decidir la selección de la opción más recomendable y el análisis de las ventajas, inconvenientes y costes de las distintas opciones y su repercusión- impide que el juicio emitido por la Administración -inherente al ejercicio de esta potestad considerada como discrecional en el ámbito proyectivo de las infraestructuras viarias- quede sustituido por el de los particulares en la medida en que la libertad de apreciación de la Administración conduzca a una decisión motivada, razonable y, por ende, no arbitraria¹⁷.

El ejercicio de esta potestad se encuentra en la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias. Como ya se identificó en el título anterior (*la Legislación de carreteras: aspectos relevantes*) el art. 12.1 establece que “*el Plan Regional de Carreteras comprenderá las previsiones, objetivos, prioridades y cuantas otras determinaciones se considere precisa para asegurar el establecimiento, desarrollo y funcionamiento de todas las carreteras de Canarias, independientemente de las administraciones a que puedan adscribirse. También establecerá las redes de carreteras regionales,*

¹⁶ Ejercicio discrecional de la potestad pública de ordenación del trazado de las carreteras que, como advierte el propio legislador Estatal, viene dada, además de por el carácter técnico que implica la ejecución de los diferentes proyectos de trazado, por la pluralidad de intereses públicos y privados concurrentes y conectados, todos ellos, con la ordenación del territorio.

¹⁷ Como reconociera abiertamente el TS en las sentencias de 9 de abril de 1997 y 16 de Abril de 1997, “*la discrecionalidad técnica de la Administración no puede confundirse con la arbitrariedad, puesto que el legislador atribuye al órgano administrativo las facultades de apreciar en cada caso concreto lo que proceda y resulte ser mejor para el interés público con libertad de elección entre alternativas justas, decidiendo por razones de oportunidad económica o social que es susceptible de control jurisdiccional mediante técnicas de los elementos reglados de todo acto, los hechos determinantes o los principios generales del derecho*”.

insulares y municipales, así como los criterios para la modificación posterior de estas redes por cambio de titularidad o nueva construcción”.

La planificación viaria, como de igual modo acontece con la planificación urbanística o territorial, permite acomodar el ulterior desarrollo de las concretas actuaciones que las exigencias en materia de carreteras vayan determinando en cada momento. De esta forma, esta estrechamente conectada con otros tipos de planes, que la ponen en relación con distintos ordenamientos.

Ahora bien, el Gobierno de Canarias puede excepcionar, y por ende acordar, la ejecución de actuaciones u obras no previstas en el Plan Regional de Carreteras, conforme se expuso anteriormente en la pregunta de *“la legislación de carretera: aspectos relevantes”*, al imponerse en la Disposición Transitoria Primera 2 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de carreteras de Canarias que *“mientras no se apruebe el Plan Regional de Carreteras, los Cabildos podrán elaborar sus respectivos planes insulares de carreteras que deberán ser aprobados por el Gobierno de Canarias, mediante Decreto. En cualquier caso, quedan sometidos, a su modificación posterior por parte del Plan Regional de Carreteras”*.

Por tanto, los planes regionales de carreteras están destinados a regular el planeamiento, proyección, ejecución y gestión de los sistemas generales de infraestructuras considerándose como objetivo fundamental que éstos se adecuen *“a su función vertebradora de una política territorial, definiendo los criterios de diseño, características fundamentales y localización”*. Por ello, estos planes regionales son los instrumentos mediante los que se perseguirá alcanzar los objetivos de conservación y desarrollo sostenible de los espacios naturales protegidos y sus criterios prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico.

No obstante, mientras no se hayan redactado, las obras que se proyectan deberán someterse a las determinaciones del planeamiento urbanístico que establecerá las medidas y condiciones que sean precisas para la flora, fauna o paisaje, a fin de evitar la degradación, ya que, la Ley permite que mientras

no existan planes regionales de carreteras se apliquen otros instrumentos de ordenación y otras directrices de ordenación del territorio.

En la sentencia del TSJ Balear de 28 de abril de 1998 se estableció que *“las carreteras nuevas, la duplicación de calzada y las variantes de travesía de las redes primarias y secundarias solamente podrán construirse una vez previstas en el plan regional de carreteras”*. En dicha sentencia se impone que el plan regional de carreteras una vez aprobado definitivamente sería el único que legitime la construcción de carreteras.

Ahora bien, en la sentencia de 28 de abril de 1998 se impone que *“de concurrir un elevado interés general que para la Comunidad Autónoma supone dichas carreteras, tal vez, por la circulación, por el trazado anterior de tráfico pesado o de millones de vehículos que colapsan las carreteras podrán ser tomadas como razones de urgencia el saltarse el requisito del plan regional de carreteras empleando otras normas subsidiarias”*.

Una vez creado el plan regional de carreteras, las nuevas carreteras que se construyan deberán, ineludiblemente, estar previstas en dichos instrumentos, o sea, que mientras tanto o aunque nunca llegase a existir el plan regional de carreteras, la construcción podría seguir mediante la aplicación de otros instrumentos de ordenación (STSJ balear de 28 de abril de 1998).

Aceptada esta realidad, de primacía de los planes sobre los proyectos, para poder llevar a cabo la construcción de una nueva carretera, se requiere la correspondiente elaboración y aprobación del proyecto.

No obstante, para la elaboración de los proyectos no se requiere la previa aprobación del plan de carreteras, ya que, se puede acudir para su elaboración a los planes insulares de ordenación del territorio, en defecto del plan regional de carreteras como se constata en la sentencia del TSJ de 23 de Julio de 2013, relativa al Cierre del Anillo Insular de Tenerife¹⁸.

¹⁸ La sentencia TSJ de 23 de Julio de 2013, relativa al caso controvertido analizado se estudiaría en el apartado siguiente.

Por otro lado, se debe distinguir entre aquellas carreteras que para su construcción requieren que el proyecto este previsto en el correspondiente Plan previamente aprobado, de aquellas otras que se refieren a la construcción de variantes, desdoblamientos de calzadas, tramos que no constituyen un nuevo itinerario y las carreteras que integran las redes arteriales de acceso a los núcleos de población, los cuáles, todas ellas podrán ser construidas sin la existencia del Plan de carreteras, adquiriendo los proyectos fuerza vinculante.

En consecuencia, para la construcción de nuevas carreteras es necesario que las mismas estén previstas en los planes regionales de carreteras y, en defectos de estos, en los planes insulares de ordenación del territorio u otras normas subsidiarias si la construcción de la misma es por razones de urgencia o no existiera aún un plan regional de carretera.

5.1.2. **CIERRE DEL ANILLO INSULAR.**

A partir, de la sentencia TSJ de 23 de Julio del 2013, constituyo objeto de recuso la orden del Consejo de Infraestructuras, Transporte y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias de 27 de Marzo de 2007, por la que se aprueba el “*proyecto de nueva carretera de Icod de los Vinos a Santiago del Teide, subtramo Icod de los Vinos-El Tanque*”¹⁹.

La Asociación Tinerfeña de Amigos de la Naturaleza (ATAN) postulo la nulidad de la Orden al Carecer del necesario Plan Territorial que legitimará la actuación. A Juicio de esta entidad, el proyecto debió tener su antecedente normativo necesario en un Plan Territorial Especial (PTE), que era el instrumento según, la cuál, en el sistema de planeamiento Canario debía fijarse el trazado de las redes insulares, no solo contemplando la vía sino también definiéndola, rechazándose, de esta forma, que el Plan Insular de Ordenación de Tenerife (Decreto 150/2002, de 16 de octubre [LCAN 2002,

¹⁹ Planos sobre la planificación del Cierre del Anillo Insular incluidos en el Anexo I

289]²⁰) contenga una ordenación precisa del trazado y limitándose a definir un Modelo de Ordenación Territorial esquemático cuya propuesta de ordenación viaria, tal y como expresa el art. 2.1.1.2 debe concretar un plan territorial especial (PTE). Sin embargo, la Administración responsable de la Comunidad Autónoma de Canarias defiende que el proyecto impugnado dispone de un instrumento de ordenación que le da cobertura jurídica y que no precisa para su desarrollo de un PTE.

El TSJ fundamenta su fallo en las siguientes conclusiones:

1) El procedimiento para la planificación y ejecución de una carretera está regulado en la Ley Territorial 9/1991, de 8 de Mayo de Carreteras de Canarias (LCAN), que comienza mediante la fase preliminar de estudio, en este caso Estudio Informativo. El estudio informativo coincidió con el desarrollo del Avance del Plan Insular de Ordenación de Tenerife, donde en el folio 127 del Tomo I se examina la regulación en el avance del planeamiento territorial de las infraestructuras viarias; en el Tomo II del apartado “*Antecedentes de Trazados alternativos*” se contienen referencias al Cierre del Anillo Insular en el avance de 1994 y, finalmente, en el Tomo I del proyecto, “*Documento nº1 Memoria*”, punto 1.3, folio 7 “*condiciones de trazado*” se refiere a que “*la definición del Trazado ha estado fuertemente condicionado por el corredor indicado en el PIOT*”.

2) El 20 de Julio tuvo la aprobación técnica del estudio informativo denominado “*desdoblamiento con variante de la carretera C-820, tramo Icod de los Vinos a Santiago del Teide*”, que fue sometido al trámite de información oficial y de información pública, mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de Canarias de 24 de agosto de 1998. El estudio informativo fue objeto de aprobación definitiva por acuerdo de 11 de junio de 1999 del Sr. Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Agua, incluyendo la alternativa de trazado elegida una vez evacuado el

²⁰ Decreto 150/2002, de 16 de octubre [LCAN 2002, 289]: contiene las caracteres del modelo de ordenación del Territorio PIOT

trámite de información pública. Sucedido esto, se encargó la redacción del proyecto, contrato que fue firmado el 5 de septiembre de 2000, que fue aprobado por la Consejería de Ordenación del Territorio y Medioambiente de Canarias (COTMAC), órgano competente para la emisión de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Durante su tramitación por parte de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se propone por la Comisión Técnica, creada para el seguimiento de los proyectos que integran el denominado “*Cierre del Anillo Insular*”, que se suspenda la tramitación del subtramo “*El Tanque-Santiago del Teide*” durante el plazo de al menos seis meses, hasta que la Consejería de Infraestructuras, Transporte y Vivienda estudie alternativas de trazado viables, técnicas, económicas y ambientales “*que eviten las afecciones a elementos de la biodiversidad protegida*”, continuando el DIA respecto del resto del trazado, subtramo “*Icod de los Vinos-el Tanque*”.

3) La alternativa de trazado finalmente elegida, recogida en el acuerdo de junio de 1999, si bien se trataba de un documento anterior a la aprobación en octubre del 2002 del PIOT, al tramitarse de manera coordinada con el planeamiento insular, incorporó la ordenación que contempla el trazado dentro de las infraestructuras insulares, apartado 2.1.3.4 (corredor insular oeste) señalando: “ *el cierre oeste deberá unir ambos corredores desde el giro del corredor sur, el actual trazado de la C-822, hasta pasar el núcleo urbano de Icod por el suroeste, siguiendo un trazado lo más próximo posible a los núcleos principales de la medianía oeste de la isla (Tejina de Guía, Guía de Isora, Santiago del Teide, el Tanque, la Vega). Este nuevo viario debe conjugar muy especialmente las exigencias de alta capacidad del tráfico (si bien en fases diferentes en el tiempo) con la protección de los altos valores naturales, culturales y paisajísticos de la zona que atraviesa*”.

Por tanto, la vía objeto del proyecto discurre por el Corredor Insular previsto en el PIOT, instrumento de planeamiento que la define suficientemente, sin perjuicio de que conforme a su apartado 3.3.3.7 otras

estructuras viarias (meramente propuestas) puedan remitirse al desarrollo de posteriores Planes Territoriales Especiales de Ordenación de Infraestructuras (PTEOI). Así resulta también de la consulta de los planos correspondiente al Modelo de Ordenación Territorial del PIOT, en los que la vía no se representa como necesaria de un desarrollo posterior por medio de PTEOI.

4) El PIOT estableció igualmente que la ordenación urbanística general, precisará los suelos destinados a albergar infraestructuras de primer nivel *“definidas por el PIOT o por los PTEIOP”*, y en su caso, los Planes Generales de los municipios por los que atraviesa ya contemplan, o están en trámite de modificación para hacerlo, el trazado exacto de conformidad con lo recogido en el proyecto, a su vez adecuado a la ordenación del PIOT.

5) También, se cuestiono si el proyecto se adaptaba a la Ley Territorial de Directrices, 19/2003 de 24 de Abril (LCAN). Sin embargo, el proyecto era anterior a la Ley de Directrices, siendo suficiente con recordar el discurrir de los trámites esenciales del procedimiento, puntualizando que el estudio informativo data del año 1999 y el proyecto de construcción fue aprobado en el 2002. En tanto, el documento aprobado en el año 2006, es una consecuencia del condicionante nº1 de la DIA.

Además, se rechazó que ambas directrices si bien establecen como preferente el uso de las infraestructuras existentes frente a las de nueva implantación, no prohíben la posibilidad de nuevas infraestructuras, cuya racionalidad y motivación habrá que integrarla mediante el examen del estudio de alternativas que culminó con la elección del trazado contenido en el proyecto.

6) En el Tomo II del Estudio Informativo se expuso los antecedentes de trazados alternativos que se han ido estudiando a lo largo de los años, comenzando por un estudio realizado en los años setenta, continuando con el proyecto aprobado por la Viceconsejería de Medio Ambiente en 1992 en el que se establecía que se trataba de *“una carretera con un trazado muy sinuoso, de sección estrecha, con un nivel de servicio mínimo, y alto riesgo de seguridad vial”*; proyecto (el Cierre del Anillo

Insular) que venía a dar respuesta a una vieja aspiración insular: el Cierre de un Anillo Insular “*homogéneo*” que resolviera la comunicación viaria en todo el perímetro de la isla; retomado en el avance del PIOT del año 1994 inicialmente como “*carretera de montaña*” aunque finalmente, como se expuso en el estudio informativo del trazado aprobado definitivamente en el año 1999: “*viario que debe conjugar muy especialmente las exigencias de alta capacidad del tráfico con la protección de los altos valores naturales, culturales y paisajísticos de la zona que atraviesa*”.

Esto tenía como objetivo, no una simple mejora de las características del viario existente, conservando para el tráfico entre poblaciones, sino analizando trazados alternativos que recoja el tráfico de largo recorrido.

7) **El estudio informativo diseñó la vía mediante el acondicionamiento de la carretera existente en ese momento**, realizando variantes en los núcleos de población, llegándose a soluciones inadecuadas desde el punto de vista funcional o territorial.

En la Fase A del estudio, se condicionaron dos corredores:

7.1) Corredor Definido por la C-820²¹: Carretera que comunica el Norte y el Oeste de la isla a través del Puerto de Erjos, en el que se estudiaron cinco alternativas.

²¹ PIOT, pag. 69: “*Eje de los Gigantes-Erjos: elemento que estructura la subunidad comarcal del valle de Santiago del Teide y que coincide con su primer tramo con la TF-1481 y en el segundo con la C-820. La desviación del corredor insular oeste en esta comarca exige la mejora de este viario potenciando el desarrollo urbano residencial de los núcleos de su recorrido (especialmente, de Tamaimo). Esta carretera deberá adoptar su carácter al de recorrido paisajístico y turismo y al de recorrido paisajístico y turismo y al de eje de estructuración comarcal de sus principales núcleos. A este fin se deberán acometer inversiones específicas en esta carretera y en los núcleos de población para mejorar su funcionalidad y atractivos turísticos*”.

7.2) Corredor de comunicación de la Isla Baja con el sur²², a través de un túnel bajo el macizo de Teno, en el que se estudiaron cuatro alternativas. En esta fase se desecharon distintas alternativas correspondientes a los dos corredores sometidos a estudio, pasando a la Fase B, las denominadas 2 y 3, con sus correspondientes variantes 2.1 y 3.1.

En la Fase B del estudio informativo se optó por desechar las dos soluciones que proponían rampas de 6.5%, por no cumplir con lo previsto en la “*norma 3.1-I.C., trazado*” (Diciembre de 1996) para vías rápidas y se estudió una Alternativa, la 3, con trazado completo entre el origen y final del estudio, y otras cinco alternativas que son variantes en parte del trazado de la Alternativa 3. De la combinación por tramos de estas alternativas resultaron un total de 12 posibles soluciones. Los resultados de los estudios se integraron en un proceso de “*Decisión Multicriterio*”, para la identificación de la más idónea en cada tramo analizado, considerando las siguiente variables:

8.1) Criterios territoriales y urbanísticos: planeamiento urbano, accesibilidad a los núcleos de población, efecto barrera.

8.2) Criterios medioambientales: afección a espacios naturales protegidos, a la calidad del aire, a la geomorfología, afección sobre los suelos, sobre la fauna y la flora, sobre paisaje, sobre el sosiego público.

8.3) Características funcionales y de trazado: longitud, radio mínimo, pendiente máxima, cota máxima, longitud de los túneles.

8.4) Criterios económicos: coste económico, gastos de conservación y explotación de túneles, rentabilidad.

8.5) Condicionantes constructivos: Vertedero, túneles.

Resultando seleccionada una combinación por surtamos:

a. Subtramo 1: Buen Paso- La Vega (alternativa 3).

b. Subtramo 2: La Vega-Erjos (alternativa 3.4).

²² PIOT, pag. 72: “*la actuación se centra en la previsión de una variante al corredor insular con mayor capacidad de tráfico que el actual y, si bien esta actuación se encuentra físicamente encuadrada en la comarca de Teno, la comunicaron directa de la Isla Baja con el Sur de la Isla mediante un nuevo corredor comarcal discurrirá bajo la cumbre de Bólico*”.

c. Subtramo 3: Erjos-Límite Sur T.M. Santiago del Teide (alternativa 3.1).

En el estudio de impacto ambiental, en cumplimiento de lo señalado en el art. 13.2 de la LCAN, se examinaron las posibles alternativas al trazado.

En los diversos estudios realizados y en los antecedentes históricos citados se consideraron múltiples alternativas para resolver la comunicación viaria en todo el perímetro de la isla, sin que pueda mantenerse que la solución finalmente elegida fue el resultado de un análisis superficial o arbitrario, por subjetivo. Por el contrario, frente al estudio informativo, el DIA y los documentos técnicos en que se apoyan, la entidad recurrente se limita esgrimir el contenido de las directrices citadas pero sin desarrollar prueba alguna de contradicción del sustento objetivo de los informes que fundamentan la decisión sobre el trazado elegido.

Asimismo, en la orden de 24 de octubre de 2018, por la que se aprobó técnicamente el proyecto de construcción denominado “*Actualización del Proyecto de Construcción: nuevo proyecto del tramo El Tanque-Santiago del Teide (Cierre el Anillo Insular de Tenerife)*” se expone que:

“el Jefe de Proyectos y obras de la Dirección General de Infraestructura Viaria, en su informe técnico de 21 de noviembre de 2018 afirma que: <<El Plan Insular de Tenerife (PIOT) configura el modelo viario de comunicaciones de la isla y establece como base de este modelo el “Anillo Insular de Tenerife” a modo de anillo perimetral de la isla con derivaciones radicales en sentido costa-cumbre que facilita la comunicación de todas las poblaciones, centros de actividad económica, puertos y aeropuertos.

A su vez el Anillo Insular forma parte del Eje Tansinsular de Infraestructura del Transporte de Canarias (ETITCA), sistema multimodal del transporte de pasajeros y mercancías, que facilita las comunicaciones entre las islas del archipiélago y de este con el exterior.

Por tanto, el Anillo Insular se configura como una vía de comunicaciones de carácter estructurante de primer nivel a escala regional e insular.

El Anillo está compuesto por el Corredor Norte, Corredor Sur, Cierre Oeste y Circunvalación del Área Metropolitana.

El PIOT configura el Anillo Insular como una vía de altas prestaciones integrada ambientalmente en cada ámbito atravesado, que garantiza las comunicaciones con rapidez y seguridad>>”.

En conclusión, respecto a si es requisito fundamental para la construcción de una nueva carretera que la realización de dicha obra este implícita en el correspondiente plan de carreteras o basta con el proyecto, hay que afirmar la primacía del plan regional de carreteras una vez este conste legalmente. No obstante, mientras él mismo siga sin ser elaborado o se den razones de urgencia podrán utilizarse otras normas que contengan fuerza vinculante respecto a esta materia.

5.2. EL DEBATE SOBRE LA LEY DE CARRETERAS O LA LEY DEL SUELO.

Surge la problemática en aquellos supuestos en que la red de carreteras no haya sido ensamblada dentro del plan de ordenación o cuando se trata de vías nuevas. Cabe preguntarse aquí qué régimen es el que prevalece, si el de la Ley de Carreteras o el de la Ley del Suelo, con las consiguientes consecuencias conflictivas entre las posibles competencias entre los órganos urbanísticos y los de Obras Públicas²³, es indudable que la planificación de una gran obra, como puede ser la ejecución de una autopista, forma parte de

²³ La sentencia de 10 de diciembre de 1965, en su cuarto considerando sentó la siguiente doctrina que “*la Jefatura de Obras Públicas es siempre competente para conocer en la demolición y construcción de edificios situados al borde de la carretera, por lo que así lo establece el Reglamento de Policía y conservación de la carretera de 29 de abril de 1920, la ley de 7 de abril de 1952 y la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del suelo, al decir en su art. 54.2, que la formación de planes y proyectos sobre el régimen urbanístico no limitará las facultades que corresponden a los distintos Departamentos Ministeriales conforme a la legislación aplicable a la materia atribuida a su competencia*”. La sentencia, del mismo tribunal de 6 de noviembre de 1976, se manifiesta afirmando “*la compatibilidad dentro de los planes urbanísticos de las facultades que puedan corresponder a los distintos Departamentos Ministeriales*”.

la ordenación del territorio²⁴. El art. 97.1 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, establece que *“Las determinaciones de los planes insulares serán de aplicación directa, sin perjuicio de su desarrollo por otros instrumentos de ordenación”*. Asimismo, el apartado tres del mismo art. 97 impone que *“Las determinaciones exigibles a los planes insulares podrán diferirse para su ejecución a otros instrumentos de ordenación territorial cuando se refieran a la ordenación de los sistemas generales y equipamientos estructurantes, así como la prevención de riesgos sísmicos, geológicos, meteorológicos u otros, incluyendo los incendios forestales. Excepcionalmente, y previa justificación detallada y específica, podrá desarrollarse mediante dichos instrumentos la ordenación de ámbitos territoriales o sectoriales cuya especial importancia y complejidad pudiesen provocar una ampliación notable del tiempo de redacción del plan insular o un contenido claramente insuficiente e ineficiente de la ordenación propuesta desde el mismo”*.

Por tanto, los planes de carreteras se van a ver afectados por dos ordenamientos distintos, el de la Ley de Carreteras y el de la Ley del Suelo. Los Ordenamientos Autonómicos observan dicha planificación desde la óptica de la Ley del suelo. La Ley 9/1991, de 8 de mayo, de carreteras de Canarias, en su art. 51, demuestra un especial interés por ofrecer normas claras que consigan una *“colaboración de carácter interdisciplinar”* y que coordinen los planes, estudios de planeamiento y proyectos diarios con el planeamiento urbanístico y con las actividades de esta clase que realizan otras Administraciones Públicas. En concreto, dicho art. 51, establece que *“la Consejería competente y las demás Administraciones Públicas deberán coordinar, en el ejercicio de sus respectivas competencias, los intereses públicos concurrentes y sus zonas de influencia reguladas en este título y, de*

²⁴ COSCULLUELA MONTANER, L.M: RAP, num. 53, pag. 230: ha comentado como *“la ordenación de la ciudad ya no es sino una parte del urbanismo”*, éste ha ido ampliando sus objetivos de forma que *“cifra su meta en la distribución de los factores económicos y de los centros urbanísticos en orden a la mejor utilización del espacio nacional y en función de los principios de sociología urbanística”*. Éste es el motivo por el que progresivamente la doctrina se ha ido inclinando por la utilización del término de ordenación del territorio.

modo especial, en cuanto atañe a la seguridad de la circulación y al servicio ofrecido por las carreteras”. En esta misma línea se manifiesta la Disposición Final del Reglamento de carreteras, la cual, impone que “*se faculta al Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, para dictar las disposiciones oportunas para la aplicación de lo establecido en este Decreto*”.

Efectivamente, la Ley de Carreteras ha regulado especialmente la coordinación de la actividad viaria, y en concreto la planificación, con otras actividades como Defensa, Medio Ambiente y Urbanismo, así como con otros tipos de Administraciones y planificaciones con los que la planificación viaria se ve relacionada con motivo de la financiación de la misma. Por tanto, esto implica que la planificación viaria esta estrechamente relacionada con otros Ordenamientos.

La aparición de la ordenación urbanística es anterior a la ordenación del territorio. El urbanismo tiene una dimensión local, municipal, concebido como una actividad pública de regulación directa y precisa de los usos del suelo. Por tanto, su característica más sobresaliente es su impronta urbana, siendo en este espacio donde despliega sus efectos. En consecuencia, el urbanismo se configura como una actuación eminentemente administrativa que se desarrolla en un ámbito local y cuya finalidad es la regulación del derecho de propiedad del suelo, la ordenación de la ciudad, de su expansión y de aquellos aspectos característicos por la ausencia de ciudad.

Por su parte, la ordenación del territorio constituye una especie de supra-urbanismo, una actividad pública dirigida a señalar la vocación de las distintas partes del territorio, estableciendo las directrices, las pautas a seguir con el objeto final de lograr una racionalización de los usos en el territorio, en aras de una mayor vertebración territorial, sirviéndose para ello de diversas técnicas de estudios, análisis y programación, entre las que el urbanismo es una más. En este sentido se puede entender el urbanismo como una mera técnica de planificación más incluida en la ordenación del territorio, junto a otras como la planificación de Carreteras o la planificación del Suelo.

En la relación entre la Ley de Carreteras y la Ley del Suelo, se debe señalar que los planes viarios para redes anteriores a una planificación urbanística priman sobre el planeamiento urbanístico. En las zonas no calificadas como suelo urbano de Plan General o en las zonas sin plan parcial, rigen íntegramente las determinaciones de la Ley de Carreteras. La Ley 9/1991, de 8 de mayo, de carreteras de Canarias, lo prevé en su art. 16.5, en donde se establece que *“una vez aprobado definitivamente el proyecto de carreteras que afectare a una población sin planeamiento urbanístico dicha aprobación comportará la inclusión de la nueva carretera o variante en los instrumentos de planeamiento que se elaboren con posterioridad”*.

Hay que resaltar que el art. 17.1 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, establece la cooperación entre las distintas administraciones. En concreto, se impone que *“Las Administraciones Públicas Canarias con competencia en materia de ordenación del territorio, medioambiente y urbanismo prestarán, en el ámbito propio, la asistencia y colaboración que otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias, de acuerdo con lo establecido por la legislación de protección de datos de carácter personal y por la legislación general tributaria”*.

La Ley de carreteras queda incluida en el concepto de ordenación del territorio, de tal forma que las relaciones de los planes de carreteras con la Ordenación del Territorio, no son relaciones de coordinación sino de la integración de la parte en el todo.

La ordenación del territorio se configura como la *“función horizontal por excelencia”*, ya que integra no solamente actividades sectoriales que inciden sobre el territorio, como la planificación de infraestructuras de carreteras sino también a funciones públicas horizontales, fundamentalmente la planificación económica, urbanística, de los recursos naturales y del patrimonio. Por tanto, la ordenación del territorio se conforma con una política que enmarca y coordina otras políticas tanto verticales como horizontales. La coordinación se llevará a cabo mediante la acomodación de

los planes de la Ley del Suelo a los de Carreteras. De lo que se trata, es de utilizar el Plan Director Territorial de Coordinación como instrumento de Ordenación Territorial que juega el papel de marco de planes sectoriales con finalidades específicas. La adaptación de estos planes a los Directores Territoriales de Coordinación, persigue el evitar la dispersión.

La Disposición Adicional 4ª de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos en Canarias impone la primacía del Planeamiento Sectorial sobre el Territorial y el Urbanístico. En concreto, en esta Disposición Adicional, se establece que *“los planes y programas previstos en la legislación sectorial y especial que tengan algún impacto sobre el territorio se tramitarán, aprobarán y entrarán en vigor de acuerdo con lo establecido por esas disposiciones legales.*

Esos planes y programas sectoriales, una vez vigentes, tendrán la consideración de planes territoriales especiales en su relación con los instrumentos ambientales, territoriales y urbanísticos con los que concurran. En todo caso, cuando la ley sectorial establezca la primacía de esta clase de planes sobre cualquier otro de carácter territorial y urbanístico, incluso ambiental, no cambia esa jerarquía”.

En definitiva, se establece la primacía de la ordenación territorial, donde se encuentra incluida la normativa de carreteras, respecto a la ordenación urbanística. Además, se debe especificar que los planes viarios para redes anteriores o en las zonas no calificadas como suelo urbano rige íntegramente la Ley de Carreteras.

5.3. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL.

5.3.1. ASPECTOS FUNDAMENTALES.

La evaluación de impacto ambiental es un instrumento jurídico al servicio de la tutela del medio ambiente, que en España, data de mediados de los ochenta.

La evolución ambiental resulta indispensable para la protección del medio ambiente, facilitando la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, a través de la evaluación de los planes y proyectos, garantizando una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que se puedan generar, al tiempo que se establecen mecanismos eficaces de concreción o compensación.

El estudio básico de impacto ambiental tenía un contenido mínimo en el art. 11 de la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico. Esta Ley fue derogada por la Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre evolución de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, asimismo, derogada por la actual Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evolución ambiental.

En el estudio previo debe hacerse referencia a las repercusiones que las obras que se proyectan puedan tener en la conservación del espacio natural. En el estudio se valora primero la incidencia de la obra proyectada en el paisaje, la flora y la fauna del lugar, los recursos hidrológicos y la geomorfología, estimando que la incidencia de la obra producirá un impacto severo en lo que se refiere al paisaje y moderado con relación a la vegetación, sin tener en cuenta las medidas correctoras que propongan a continuación. Cuando se efectúa la valoración teniendo presente la disminución de los efectos negativos que producirán las medidas correctoras es cuando se concluye que el impacto será poco significativo.

Conforme al art. 28 de la Ley 11/1990, actualmente derogada por la Ley 21/2013, el estudio de impacto ambiental tenía que ser sometido a información pública junto al estudio informativo aprobado inicialmente. Una vez esto se realizó el proyecto de construcción y trazado, sería remitido al órgano ambiental competente, que no lo rechaza sino que requería al órgano promotor del proyecto de subsanación y complemento por las deficiencias advertidas en los informes técnicos evacuados durante la fase de evaluación, lo cual no suponía, sin más que la fase de información anterior adoleciera de defectos que la invalidarían. No obstante, esto no implicaba la introducción de cambios sustanciales, que justificarán la

invalidez del trámite y la necesidad de una nueva fase de información pública, o que los documentos sometidos a información pública y sectorial se tratasen de meras hipótesis sin contar con la suficiente concreción.

Por tanto, el estudio de impacto ambiental es una técnica administrativa para detectar anticipadamente el deterioro ecológico que puede ocasionar el proyecto y minimizar o reducir aquel que es inevitable o esté injustificado, permitiendo en todo caso el conocimiento de las repercusiones ecológicas por parte de quien toma la decisión, en la que no cabe apreciar una vulneración grosera de la legalidad ni que se hubiese incurrido en arbitrariedad.

Asimismo, la planificación viaria se ve relacionada también con el medio ambiente viéndose reafirmada no sólo con el combate contra las causas que lo deterioran, sino también en evitar desde el principio la creación de contaminaciones o daños, teniéndolos en cuenta en los procesos técnicos de planificación y decisión.

El art. 15 de la Ley 9/1991, de 8 de Mayo, de Carreteras de Canarias establece que *“las carreteras quedan sometidas a los procedimientos y categorías de evaluación contenidas en la Ley 11/1990, de 13 de Julio, de Prevención del Impacto Ecológico. La evaluación se realizará cuando el proyecto alcance como mínimo el nivel de anteproyecto”*.

En virtud a la STS nº 778/1999 de 30 de julio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife, *“la declaración de impacto ecológico es un trámite preceptivo y esencial y constituye la resolución de un procedimiento incidental previo a la autorización administrativa de los proyectos sujetos a evaluación de impacto ecológico”*.

En España se exige un procedimiento común en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la facultad constitucional de que las Comunidades Autónomas disponen para establecer normas adicionales de protección. Por tanto, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental es un instrumento eficaz para la protección medioambiental, donde se simplifica el procedimiento de evaluación ambiental, se incrementa la seguridad

jurídica de los operadores y se logra la concreción de la normativa sobre evaluación ambiental en todo el territorio nacional.

El art. 7.1.a de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, establece que “*serán objeto de una evaluación ambiental de impacto los proyectos comprendidos en el anexo I*”; dentro del anexo I en su grupo 6. a) están los proyectos de infraestructuras de carreteras de:

- 1) Construcción de autopistas y autovías.
- 2) Construcción de una nueva carretera de cuatro carriles o más, o realineamiento y/o ensanche de una nueva carretera existente de dos carriles o menos con objeto de conseguir cuatro carriles o más, cuando dicha carretera alcance o supere los 10 km en una longitud continua.

En cualquiera de los dos casos, se tratará de proyectos de vías de nuevo trazado.

Los proyectos que puedan tener efecto significativos en el medio ambiente, en virtud, de su naturaleza, dimensiones o localización, deberán someterse a una evaluación ambiental antes de su autorización, o bien, si procede, antes de la presentación de una declaración responsable o de una comunicación previa a las que se refiere el art. 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (art. 9 Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental).

Asimismo, carecerán de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que, estando incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental no se hayan sometido a evaluación ambiental, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, puedan corresponder.

El art. 33 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental establece que “*la evaluación de impacto ambiental ordinaria constará de los siguientes trámites:*

- 1) *Elaboración del estudio de impacto ambiental por el promotor.*

- 2) Sometimiento del proyecto y del estudio de impacto ambiental a información pública y consultas a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas, por el órgano sustantivo.
- 3) Análisis técnico del expediente por el órgano ambiental.
- 4) Formulación de la declaración de impacto ambiental por el órgano ambiental.
- 5) Integración del contenido de la declaración de impacto ambiental en la autorización del proyecto por el órgano sustantivo”.

En este caso que se determina la evaluación de impacto ambiental, la administración competente para la planificación de una nueva vía deberá proporcionar de forma apropiada, las siguientes informaciones, contenidas en el art. 34 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, para lo que contará con la adopción de las medidas necesarias por parte del Estado. Esta información es:

- 1) Descripción del proyecto, incluidas en particular: una descripción de las características físicas del conjunto del proyecto y de las exigencias en materia de utilización del suelo durante las fases de construcción y funcionamiento; una descripción de las principales características de los procedimientos de fabricación, con materiales utilizados; una estimación de los tipos y cantidades de residuos y emisiones previstos (contaminación del agua, del aire y del suelo, ruido, vibración, luz, calor, radiación, etc.) que se derivan del funcionamiento del proyecto previsto.
- 2) Eventualmente, un resumen de las principales alternativas examinadas por el maestro de obras y una identificación de las principales razones de una elección, teniendo en cuenta el impacto ambiental.
- 3) Una descripción de los elementos del medio ambiente que puedan verse afectados de forma considerable por el proyecto propuesto, en particular, la población, la fauna, la flora, el suelo, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, incluidos el patrimonio arquitectural y arqueológico, el paisaje así como la interacción de los factores mencionados.

4) Una descripción de los efectos importantes del proyecto propuesto sobre el medio ambiente, debido a: la existencia del proyecto; la utilización de los recursos naturales; la emisión de contaminantes, la creación de sustancias nocivas o el tratamiento de residuos, y la mención por parte del maestro de obras de los métodos de previsiones utilizadas para evaluar los efectos sobre el medio ambiente.

5) Una descripción de las medidas previstas para evitar, reducir y, si fuere posible, compensar los efectos negativos importantes del proyecto sobre el medio ambiente.

6) Un resumen no técnico de las informaciones transmitidas, basado en las rúbricas mencionadas.

7) Un resumen de las eventuales dificultades (lagunas técnicas o falta de conocimientos) encontrados por el maestro de obras a la hora de recoger las informaciones requeridas.

Estos estudios se llevarán a cabo siempre y cuando se consideren apropiadas en una determinada fase del procedimiento de autorización y según las características específicas de un proyecto determinado o de un tipo concreto y de los elementos del medio ambiente que puedan ser afectados. También se llevarán a cabo cuando se consideren que se puede, razonablemente, exigir a la Administración que reúna los datos teniendo en cuenta, entre otras cosas, los conocimientos y métodos de evaluación existentes.

Las Administraciones Públicas y los interesados afectados tendrán la oportunidad de dar su dictamen sobre la solicitud de autorización para ejecutar el proyecto en el plazo máximo de treinta días hábiles desde la recepción de la documentación.

Transcurrido este plazo sin que se hayan recibido estos pronunciamientos, el procedimiento continuará si el órgano ambiental cuanta con elementos de juicio suficientes para elaborar el documento de alcance del estudio de impacto ambiental. En este caso, no se tendrán en cuenta los pronunciamientos que se reciban posteriormente al plazo establecido.

Todas estas informaciones, dictámenes y opiniones servirán para la consideración del otorgamiento o negación de la autorización, decisión ésta que deberá también ponerse a disposición del público interesado y a las Administraciones Públicas que hubieran solicitado ser informados.

El art. 43.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental establece que *“la declaración de impacto ambiental del proyecto o actividad perderá su vigencia y cesará en la producción de los efectos que le son propios si, una vez publicada en el <<Boletín Oficial correspondiente>>, no se hubiera comenzado la ejecución del proyecto o actividad en el plazo de cuatro años. En tales casos, el promotor deberá iniciar nuevamente el trámite de evaluación de impacto ambiental”*.

Asimismo, también, se establece en el art. 43.1 que *“en defecto de regulación específica, se entenderá por inicio de la ejecución del proyecto cuando, una vez obtenidas todas las autorizaciones que sean exigibles, hayan comenzado materialmente las obras o el montaje de las instalaciones necesarias para la ejecución del proyecto o actividad y así conste a la Administración”*.

En el caso de que un procedimiento judicial afecte, directa o indirectamente, a la ejecución de un proyecto que cuente con Declaración de Impacto Ambiental, el transcurso del plazo de vigencia de la misma quedará en suspenso desde el inicio y hasta el momento en que el procedimiento cuente con sentencia judicial firme (art. 43.1 Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental).

En consecuencia, la evaluación ambiental tiene un papel importante en la planificación viaria evitando la creación de contaminaciones o daños que pudieran ocasionarse, por lo que, se deberá tener en cuenta los requisitos de los arts. 33 y 34 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental para la ejecución del proyecto.

5.3.2. CIERRE DEL ANILLO INSULAR.

Con respecto al Cierre del Anillo Insular, La Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, en sesión de 26 de febrero de 2009, aprobó la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del proyecto “*Trazado de la Nueva Carretera de Icod de los Vinos a Santiago del Teide, subtramo El Tanque-Santiago del Teide*”. Posteriormente, en sesión de 30 de junio de 2014, acordó prorrogar dicha Declaración en los mismos términos que en 2009. Finalmente, en sesión de fecha de 18 de junio de 2019, la Comisión de Evaluación Ambiental acordó:

1) Considerar, de conformidad con lo establecido en el apartado tercero de la Disposición Transitoria primera de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto “*trazado de la Nueva Carretera de Icod de los Vinos a Santiago del Teide, subtramo El Tanque-Santiago del Teide*”, formulada por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias en sesión de 26 de febrero de 2009, perdería su vigencia y cesaría en la producción de los efectos que le son propios si no se hubiese comenzado la ejecución del referido proyecto antes del 12 de diciembre de 2019.

La obra de ejecución del Cierre del Anillo Insular, con la mayor inversión pública en el país, dio comienzo el 23 de noviembre de 2019 por Santiago del Teide²⁵.

2) Publicar en el Boletín Oficial de Canarias, la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto “*trazado de la nueva carretera de Icod de los Vinos a Santiago del Teide, Subtramo el Tanque-Santiago del Teide*”, formulada por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias en sesión de 26 de febrero de 2009, así como el Acuerdo de 30 de junio de 2014, por el que se prorroga su vigencia, a los meros efectos informativos y de cumplir con la legislación vigente en la fecha de su emisión, sin que dicha publicación, en consecuencia, altere la

²⁵ <https://www.eldia.es/tenerife/2019/11/20/obra-cierre-anillo-insular-comenzara/1026515.html>

vigencia de la Declaración”. La declaración de Impacto Ambiental fue publicado en el Boletín Oficial de Canarias (BOC) el 25 de junio de 2019.

El ámbito territorial de la actuación son los términos municipales de El Tanque, Los Silos y Santiago del Teide.

El trazado y las características definitivas del proyecto de trazado del Cierre del Anillo Insular presentado fueron fruto de un proceso, entre cuyos antecedentes más relevantes cabe destacar:

I. Fase de estudio informativo del “desdoblamiento con variante de la carretera C-820”.

El estudio informativo correspondiente al “*Desdoblamiento con variante de la carretera C-820, tramo Icod de los Vinos-Santiago del Teide*”, el cuál, contempló dos alternativas de corredores de trazado:

- 1) El denominado “*Corredor de la Isla Baja*”.
- 2) El “*Corredor de la C-820*”.

Contemplando el estudio informativo, en el expediente administrativo 5/04 se aportó un “*estudio ambiental de alternativas de trazado del Cierre del Anillo Insular de Tenerife, tramo Icod de los Vinos-Santiago del Teide*” (diciembre de 2004), en el que se realizó un análisis adicional de los corredores y alternativas de trazado para el conjunto de la nueva carretera entre Icod de los Vinos-Santiago del Teide, incluido el subtramo el Tanque-Santiago del Teide.

II. Nueva alternativa de trazado en el tramo El Tanque-Santiago del Teide.

La resolución nº275, de 9 de agosto de 2005, de la Viceconsejera de Medio Ambiente, dispuso:

- 1) Que en la tramitación por parte de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto “*Desdoblamiento con variante de la carretera C-820, Tramo Icod de los Vinos-Santiago del Teide*”, se suspendiera la tramitación del tramo: el Tanque-Santiago del Teide, durante un plazo al menos de 6 meses, hasta tanto por la Consejería de Infraestructura, Transporte y

Vivienda se estudiaran nuevas alternativas de trazado viables técnica, económica y ambientalmente, que evitaran las afecciones a los elementos de la biodiversidad protegida.

Los actos y trámites administrativos dictados con anterioridad al acuerdo de suspensión se conservarán para dicho tramo, en tanto en cuanto, su contenido pueda formar parte de la tramitación suspendida.

2) La tramitación del procedimiento administrativo de DIA prosiguió respecto al tramo de Icod de los Vinos-El tanque, a fin de obtener la Declaración del tramo paralizado en el menor plazo posible.

En relación con la nueva alternativa, la Dirección General del Medio Natural remitió informe al servicio de Impacto Ambiental, con fecha 9 de agosto de 2004, en el que se recomienda que *“la afección sobre Himantoglossum metlesicsianum debería ser evitada modificando el trazado de la conexión de los dos tramos del Anillo Insular a su paso por Santiago del Teide. Dicha modificación consistiría en que la vía discurra por el espacio existente entre el parque rural de Teno y el núcleo de Santiago del Teide, al oeste de esta población”*.

III. Relación con el Plan Insular de Ordenación de Tenerife (PIOT), donde se describe el Cierre del Anillo Insular.

IV. Consideraciones con respecto a las afecciones del proyecto técnico presentado.

La nueva carretera objeto de estudio no afecta a ningún Espacio Natural Protegido, ni a Lugares de Importancia Comunitaria ni a Áreas importantes para las Aves; aunque afecta parcialmente a las Zonas de Especial Protección para las Aves de Montes y Cumbres de Tenerife y a cinco hábitats de interés comunitario aunque en tres casos se localizan fuera de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC).

V. Informes solicitados a diferentes organismos e instituciones externas a la Consejería de medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias.

Con fechas de 14 y 17 de octubre de 2008, por la Dirección General de Calidad Ambiental se consultó sobre el proyecto, en las materias de su

competencia, a diversos órganos e instituciones. Mediante informe de fecha de 7 de enero de 2009, el Servicio de Impacto Ambiental entendió que debía cursarse solicitud de informe a las entidades y administraciones que, en esa fecha, no habían contestado y, al menos, a la Dirección General del Medio Natural, al Consejo Insular de Aguas de Tenerife y al Cabildo Insular de Tenerife²⁶.

VI. Resultado de la información pública.

Según consta en la documentación remitida por el órgano promotor y sustantivo, el anuncio del sometimiento a información pública del proyecto de Trazado de la “*Nueva carretera Icod de los Vinos-Santiago del Teide, Subtramo. El Tanque-Santiago del Teide*” se publicó en el BOC nº236, de 5 de diciembre del 2006. También, se interpuso el correspondiente anuncio como edicto en los tablones de anuncio del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife y de los Ayuntamientos de Garachico, de Santiago del Teide, de el Tanque y de los Silos.

Se presentaron diecisiete alegaciones:

a. Cuatro alegaciones sobre la afección del Proyecto a diversos caminos interceptados por el trazado y de las afecciones paisajística y medioambiental, solicitando, por ello, que se reconsidere el Proyecto, que se hagan subterráneos los trazados entre la Cruz de las Ánimas hasta el Lomo Elisa o Llano Martín- y la Reserva Natural Especial del Chinyero, y entre el Parque Rural de Teno y el núcleo de Santiago del Teide en el tramo entre el camino a Masca hasta pasado el Camino Red a Guía de Isora y que se garantice la permeabilidad transversal y los movimientos peatonales mediante la reposición de todos los caminos interceptados. También se solicitó una ampliación del plazo de información pública de 30 días.

²⁶ En el anexo II relativo a la Declaración de Impacto ambiental en su punto 7.2.2 se establece el cuadro de las consultas realizadas y las contestaciones recibidas relativas a la declaración de impacto ambiental del Cierre del Anillo Insular.

b. Alegaciones del Ayuntamiento de los Silos: se aprecia “*un pequeño error no significativo*” en el plano indicativo de las alternativas que “*...se consideran oportuno subsanarlo*”.

c. Diaz alegaciones responden a diversas situaciones relativas a la afección a la propiedad y a efectos expropiatorios.

d. Dos alegaciones del Cabildo Insular de Tenerife, una del Servicio Administrativo de Carreteras y otra del Servicio Administrativo de Planificación.

El Servicio Administrativo de Carreteras estimo que el Estudio de Impacto Ambiental presentado contaba con el contenido establece en la Ley 11/1990 actualmente derogada por la Ley 21/2013, aunque consideraba que debía realizarse una estudio más exhaustivo de diversos aspectos ambientales: estudio de la ocupación de la totalidad de la plataforma, del factor socioeconómico, necesidad de redactar un Plan de Restauración Vegetal, adoptar las medidas preventivas oportunas para evitar afecciones a *Himantoglossum metlesicsianum*, que debería remitirse al Cabildo Insular para su informe.

El Servicio Administrativo de Planificación remite un informe institucional que, según se indica, concentra en un solo informe todas las consideraciones que, respecto a los instrumentos de planificación, han hecho distintas Áreas del Cabildo Insular. Los aspectos fundamentales de este informe son:

1) *Plan Insular de Ordenación de Tenerife*: “Al pertenecer el proyecto a un tramo del corredor insular, el cual está contemplado en el PIOT, se estima compatible en cuanto al régimen de usos de las ARH” (Áreas de Regulación Homogénea).

2) *Medio Ambiente*: se realizan consideraciones en relación con el Parque Rural de Teno y la Reserva Natural Especial de El Chinyero. En el primer caso, se señala que “*...los cambios realizados en el proyecto han contribuido a una disminución significativa de los impactos ambientales asociados al mismo*”. En el caso de la Reserva Natural señala como uno de los principales factores de impactos indirectos la

proximidad del enlace de la Culata. A tal fin, se considera que debe incluirse la justificación de la situación de este enlace, distinta de la considerada en la fase de Estudio Informativo, entre el núcleo de El Tanque y las Casas de Barrio Nuevo y se justifique la solución adoptada.

3) En relación con la representación ambiental del área extractiva situada en Montaña de Bilma, se solicita que la coordinación y la dirección de los trabajos de restauración sean llevados conjuntamente con el Cabildo.

4) También se recogen consideraciones en relación con el patrimonio histórico y arqueológico, así como las del Área de Carreteras.

Formando parte del resultado de la información pública, la Dirección General de Infraestructuras Viaria remitió, asimismo, a este órgano ambiental la contestación que realizó a las alegaciones presentadas.

VII. Relación con los informes solicitados a otros departamentos de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias.

Con fecha 20 de enero de 2009, se recibió informe del Servicio de Biodiversidad de la Dirección General del Medio Natural, a través de la aplicación informática MAYTE.

VIII. Tratándose de un proyecto de construcción de una potente infraestructura con importantes afecciones a los usos y derechos de ciudadanos e, independientemente de la normativa específica de aplicación en materia de expropiación, se entiende que, desde una perspectiva estrictamente ambiental, el expediente de expropiación debería tener en cuenta dichas afecciones a los efectos de minimizar su incidencia.

IX. La construcción del nuevo eje viario denominado “Cierre del Anillo Insular de carreteras de Tenerife” podría incluir afecciones socioeconómicas negativas en el entorno de las antiguamente denominadas C-820 y C-822. Las que siempre se han conocido como carreteras generales experimentarían, previsiblemente, un cambio funcional como consecuencia del trasvase de tráfico al nuevo eje viario, lo que, presumiblemente, reducirá

las intensidades del tráfico y del trasiego de potenciales usuarios y demandantes de los diversos servicios situados en sus proximidades.

Parece que, ante este riesgo, las Administraciones Públicas acuerden la incrementación de trabajos de estudio y análisis de estas afecciones potenciales para incluir medidas correctoras, complementarias o, si fuera el caso, compensatorias, con el objetivo de aprovechar y, en su caso, rediseñar bajo el prisma del desarrollo socioeconómico, el entorno de la C-820 y la C-822, para pasar a desempeñar otras funciones más vinculadas a una vía de interés ambiental y turístico.

Esta cuestión ya fue expuesta por el Cabildo Insular de Tenerife en el Pleno Extraordinario celebrado el 10 de mayo de 1999, donde acordó impulsar la redacción de trabajos que analizaran el impacto territorial de la vía de cierre de corredor insular entre Icod y Adeje, dados “...*los riesgos de alteraciones que la ejecución de la vía lleva implícitos...*”.

El resultado de dicho trabajo deberá ser comunicado a este órgano ambiental, a los efectos de recabar su opinión e informe, si fuera necesario.

Los órganos ambientales oídos, según la definición expresa del art. 19 de la Ley Territorial 11/1990, fueron:

- 1) La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial.
- 2) El Cabildo Insular de Tenerife.
- 3) La Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.

La STSJ de 23 de julio del 2013 dictada en recurso interpuesto por la Asociación Tinerfeña de Amigos de Canarias contra la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación a la aprobación del “*Proyecto de Nueva Carretera de Icod de los Vinos a Santiago del Teide, Tramo Icod de los Vinos-El Tanque*”, se planteo diversas cuestiones relativas a la Evaluación de Impacto Ambiental; estas cuestiones fueron resueltas de la siguiente formal:

- 1) No es contrario a ninguna normativa fragmentar los proyectos correspondientes a grandes infraestructuras en partes que permitan una consideración autonómica, siempre y cuando los proyectos

correspondientes a esas partes fragmentadas sean objeto del correspondiente estudio de impacto ambiental, como afirma la STS de 20 de octubre del 2008.

2) El proyecto fue sometido a Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en aplicación de la LCAN. En el estudio de alternativas, por razones orográficas, ambientales, poblacionales y agrícolas, se consideró el tramo como singular, a la hora de planificar la infraestructura viaria, justificando la elaboración de un proyecto propio. Ambos proyectos (el tramo Guía de Isora a Santiago del Teide y el tramo Santiago del Teide a Icod de los Vinos) se han desarrollado sometiéndolos a Estudio de Impacto Ambiental y no existe prueba sobre la incidencia negativa para la protección del medio ambiente, ni directa ni por acumulación de efectos por motivo de su consideración en subtramos separados, a lo que también se añadió que el órgano ambiental competente en la Comunidad Autónoma, la COTMAC, emitió la DIA sin tacha alguna por ese motivo, cuando de los documentos que componen el EIA se advertía sin dificultad el tratamiento mediante sendos proyectos de los dos subtramos.

3) El proyecto de vía rápida se estudió como plataforma de la futura vía de gran capacidad que esta cesando en el Cierre del Anillo Insular, como es definida por el PIOT (apartado 2.1.3.4.2) no supone la fragmentación del proyecto, al perseguir adecuar la vía proyectada a un futuro previsto a largo plazo para evitar la necesidad del estudio y proyecto de nuevas infraestructuras.

4) La división en subtramo del proyecto de construcción del tramo considerado (Icod-Santiago del Teide), tiene lugar estando ya en su totalidad sometido a la DIA y, precisamente, por motivos medioambientales. Así resultó que el que discurre desde el Tanque a Santiago del Teide, se suspendió hasta que la Consejería de Infraestructuras, Transporte y Viviendas estudio alternativas de trazado viables, técnica, económica y ambientalmente, *“que eviten las afecciones a elementos de la biodiversidad protegida”*; continuando la DIA respecto

del resto del trazado, Icod de Los Vinos (Buen Paso)- El Tanque, que es objeto de la DIA emitida por la COTMAC el 10 de octubre de 2005, evaluación de impacto final sobre el tramo considerado evaluado como “*poco significativo*” tras la ejecución de las medidas correctoras, a lo que se atiende en posterior acuerdo de la COTMAC de 10 de julio de 2006, que evaluó su cumplimiento.

5) La condicionante 2º de la DIA, se refería al diseño de enlace de la Culata, cuestionado por motivo de afecciones ambientales significativas que producía. Requería el estudio de alternativas al diseño provisional y su remisión a la COTMAC.

En la memoria del proyecto de abril de 2006 se refería a que el diseño definitivo del enlace se abordaría en el momento de estudiar los trazados alternativos al inicialmente previsto entre el Tanque y Santiago del Teide. El análisis definitivo corresponde al otro subtramo, y por lo que se requiere a la conexión temporal entre el tronco de la vía rápida y la carretera C-820, en la zona de El Tanque, estudiándose cuatro alternativas y proponiendo la 2º alternativa como la más idónea.

A la vista de la documentación remitido a la COTMAC, se consideró cumplido el condicionante 2º.

Con respecto a la exclusión de la evaluación de las instalaciones auxiliares se argumento que no reparo critica el contenido del EIA y el condicionante 6º del acuerdo emitido por el DIA sobre este particular, así como el acuerdo de 10 de julio de 2006 de la COTMAC, que lo consideraba cumplido.

6) En relación a las deficiencias que se advertían en el desarrollo de la fase de evaluación ambiental, la recurrente afirmo que no se sometió a información pública el EIA.

La información pública tuvo lugar mediante inserción de anuncio de la Dirección General de Obras Públicas, en el BOC del día 24 de agosto de 1998 que refirió someterlo a “*información oficial e información pública, según lo establecido en el art. 16 de la LCAN, así como en el art. 28 de la Ley 11/1990, de 13 de julio (actualmente, en el arts. 20 y siguientes de la*

Ley 21/2013, de 9 de diciembre) durante un periodo de treinta días hábiles, en el que ejemplares del proyecto se encontraron expuestos al público en las oficinas de la Consejería del Cabildo Insular de Tenerife y en los Ayuntamientos de la Guancha, Icod de los Vinos, Garachico, El Tanque, Los Silos y Santiago del Teide, pudiendo presentar durante el expresado plazo en las citadas dependencias las alegaciones y observaciones oportunas, que debían versar sobre las circunstancias que justificaba la declaración de interés general de la carretera, sobre la concepción global de su trazado o sobre el contenido del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto”.

En el acuerdo de aprobación definitivo del trazado, de 10 de junio de 1999 se hace referencia a que el EIA fue sometido a información oficial e información pública, remitiéndose al anuncio publicado el 24 de agosto de 1998.

Debido a la insuficiencia del contenido de la información del EIA, invocando un informe de 4 de junio de 2004, de la Dirección General de Calidad Ambiental de la Viceconsejería de Infraestructuras y Planificación, se comunico el no inicio del procedimiento de evaluación de impacto hasta que se completará el contenido mínimo requerido.

Conforme a lo que establecía en ese momento el art. 28 de la ley 11/1990 (en la actualidad derogada por la Ley 21/2013), el Estudio de Impacto fue sometido a información pública junto al Estudio Informativo aprobado inicialmente. Evacuado el trámite y una vez aprobado en octubre de 2002 el proyecto de construcción y trazado, fue remitido al órgano ambiental competente, que no lo rechaza, sino que requiere al órgano promotor del proyecto de subsanación y complemento por las deficiencias advertidas en los informes técnicos evacuados durante la fase de evaluación, lo cual no supone, sin más, que la fase de información anterior adoleciera de defectos que la invalidaran. No está acreditado que el contenido de la documentación sometida a información pública y la aportada a requerimiento de la Consejería de Medio Ambiente impliquen la introducción de cambios sustanciales en el EIA, que justifiquen la invalidez del trámite y la necesidad de una nueva fase de información pública, o que los documentos

sometidos a información pública y sectorial se tratasen de meras hipótesis sin contar con la suficiente concreción.

A la alegación sobre la falta de participación de las distintas administraciones pública, en el DIA se contiene un apartado referido a los órganos ambientales oídos y en el documento memoria del proyecto, también, se contiene expresa referencia a las principales alegaciones que se presentaron en el proceso de información pública y que fueron tenidas en cuenta, con mención de la Comisión integrada por el Cabildo Insular de Tenerife, la Viceconsejería de Medio Ambiente y la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas. También, en el proyecto se incluyen referencias a los diversos Ayuntamientos por los que discurre el mismo aspecto este que guarda relación con otra de las alegaciones vertidas en la demanda sobre la no consideración en el proyecto de las consultas evacuadas, que no son vinculantes para la administración promotora del proyecto.

En concreto, se cita en el informe del Consejo Insular de Aguas de Tenerife en relación a la perforación de los tramos del túnel de La Vega. No obstante, el condicionante 16º de la DIA se refiere al particular, y en el acuerdo de 10 de Julio de 2006 de la COTMAC, a la vista de las soluciones aportadas por el promotor, se considero cumplido el condicionante, frente a lo cual no procedían meras objeciones dialécticas sino que se hacia necesario evacuar prueba sobre la influencia o inadecuación de las medidas correctas para proteger el interés medioambiental invocado.

Asimismo, se mencionan otros informes sectoriales emitidos durante su tramitación, anteriores a la declaración de impacto que culmina el procedimiento ambiental del proyecto, independientemente del carácter vinculante o no de los informes y desconsiderando sólo dialécticamente las medidas correctoras que tratan de evitar o minimizar al máximo sus impactos en el medio ambiente, ya que, el DIA es una técnica administrativa para detectar anticipadamente el deterioro ecológico que puede ocasionar el proyecto, eludir el innecesario y minimizar o reducir aquel que es inevitable o está justificado, permitiendo en todo caso el conocimiento de las repercusiones ecológicas por parte de quien toma la decisión, en la que no

cabe apreciar una vulneración grosera de la legalidad ni que se hubiese incurrido en arbitrariedad.

El art. 15 de la LCAN establece que *“la evaluación se realizará cuando el proyecto alcance como mínimo el nivel de anteproyecto”*. Lo que sucede es que una cosa es la evaluación ambiental, que se realizó una vez aprobado el proyecto de construcción y trazado de la vía y otra la información pública correspondiente al procedimiento de evaluación que tendrá lugar, como refiere el art. 30.2 del Reglamento de Carreteras *“en la fase de estudio informativo, o en su defecto, en aquella en la que se estudien las diferentes opciones de trazado”* sin contradicción alguna con la Ley y como sucedió en el caso, sometiendo a información pública el Estudio informativo que contenía las diferentes opciones de trazado consideradas, es decir, las diferentes opciones de trazado estudiadas antes de concluir sobre la que se considere más adecuada para el interés público.

La derogada ley 11/1990, en su art. 38 permitía impugnar directamente la declaración de Impacto Ecológico *“como acto definitivo del procedimiento de Evaluación de Impacto Ecológico”*. Desde entonces, plenamente aplicable en la doctrina, jurisprudencia²⁷ que establece que *“las Declaraciones de Impacto Ambiental no son susceptibles de recurso directo independiente del acuerdo de aprobación del proyecto en que se integran, con la salvedad de la doctrina establecida respecto al acto que acuerda no someter un proyecto a declaración ambiental”*, que sí es susceptible de recurso Contencioso-Administrativo.

7) Sobre los hábitats, flora y fauna protegidos se afirma en la demanda que el proyecto *“afectaba de manera directa y apreciable”* a la integridad de los lugares de interés comunitario *“Acantilados de la Culata”* y a la Zona Especial de Protección de Aves Corona Forestal, por su ocupación física y afección a especies y hábitats protegidos, algunos de cuyos efectos no se recogen en el EIA y otros fueron detectados en informes

²⁷ STS sala 3ª Sección 5ª de 13 de Marzo de 2007, de 27 de marzo de 2007, de 11 de noviembre de 2008 y de 30 de abril de 2009.

sectoriales, exigiendo soluciones alternativas que evitarían la afección y resaltando la escasa entidad de las medidas compensatorias adoptadas.

El proyecto discurre en las proximidades de la ZEC “*Acantilados de la Culata*”, en un túnel situado a unos 140 metros de su límite norte, aunque las galerías de evacuación previstas, nº 2 y 3, desembocan dentro de sus límites. La Galería 2 discurre en 45 metros lineales bajo sus límites y su salida afecta a unos 100 metros cuadrados. La Galería 3 discurre 30 ml dentro de los límites del ENP y su salida afecta a unos 100 metros cuadrados. Desde la salida está proyectado un camino con una longitud de 215 ml que afecta a unos 1000 ml. La Galería 1 está próxima pero no afecta al ENP.

El EIA valoró el efecto de la Galería 2 como poco significativa, adoptando medidas correctoras y compensatorias. Respecto de la Galería 3, el efecto se valoró como significativo, contemplando medidas correctoras y compensatorias aplicadas las cuales el efecto se valora como poco significativo. La DIA, ratificó la evaluación ambiental como “*poco significativa*”.

El trazado afecta a la ZEPA Corona Forestal de Tenerife por el paso de la autovía junto al límite inferior, junto al borde del ENP El Chinyero, incluido en su totalidad dentro de la ZEPA. Afecta a una superficie de 11,2 hectáreas de un total de 49.481 Ha. Su importancia ornitológica radica en que las IBAS (Áreas importantes para las Aves) que comprende en su interior denominadas barranco de Tágara, Pinar de Árico y Pinar de Vilaflor, situadas a 14, 17 y 18 Kilómetros, respectivamente, de la vía proyectada.

Según el art. 6.3 Del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre por la que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre “*cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar; que se realizará de acuerdo con las normas que*

sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica Estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar”.

La normativa citada requiere la evaluación ambiental previa del proyecto, que se ha realizado, pero no prohíbe la realización de proyectos en zonas afectadas por una ZEPA, LIC o IBAS. En el caso examinado el EIA realizó un análisis de las repercusiones sobre los hábitats, flora y fauna existentes. La DIA fue aprobada sometiendo al proyecto a 21 condicionantes, aplicados los cuales, se consideró el impacto ambiental como “*poco significativo*”. A la vista de las condicionantes de la evaluación se aprobó el proyecto por no afectar de manera apreciable a los valores ambientales considerados.

8) La condicionante 3º de la DIA, sobre caminos agrícolas, 12º sobre afecciones sobre superficies agrícolas en explotación y 15º sobre elementos patrimoniales afectados, se consideraron cumplidos en el acuerdo de la COTMAC de junio de 2006, en tanto, que el condicionante 5º sobre instalaciones auxiliares y 13º sobre nivel de previsión sonora, se verificarán en la fase de seguimiento ambiental.

El condicionante 7º adopta medidas de protección de la flora y vegetación de los espacios protegidos y de interés comunitario, en especial, de la “*Anagyris latifolia*”, incluida en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas y en el catálogo de Especies Amenazadas de Canarias. Requiere durante la ejecución de las obras extremar las medidas de seguimiento ambiental del Programa de Vigilancia Ambiental, a fin de poder descubrir la eventual presencia de ejemplares afectados, disponiendo la paralización cautelar de las obras hasta la adopción de los protocolos oportunos que determine el servicio de biodiversidad de la Viceconsejería de Medio Ambiente para garantizar su preservación. En cumplimiento del condicionante se remitió a la COTMAC el capítulo 18.5 del Programa de Vigilancia Ambiental, sobre “*Control de la flora y vegetación*”. Se proponen medidas preventivas y correctoras con carácter general, a ejecutar en la fase de obras (acotar parcelas, controlar acceso, recogida de semillas para

posterior revegetación, traslado de ejemplares afectos, e intervención de un especialista en flora Canarias que realizará un informe previo a la entrada de la maquina), y medidas específicas en la fase de replanteo anteriores al desbroce y movimiento de tierra tendentes a localizar especies vegetales protegidas, en especial la *Anagyris latifolia*, con población dispersa entorno a Icod de los Vinos (“*se realizará una prospección exhaustiva en la época fonológicamente favorable, con el fin de identificar la posible existencia de algún ejemplar. En el caso de encontrarse algún ejemplar, se acotará la zona y se adoptarán las medidas que adopte el Servicio de Biodiversidad para garantizar la preservación de los ejemplares afectados*”). El acuerdo de la COTMAC de julio de 2006, consideró cumplido el condicionante.

El Condicionante 8º sobre hábitats comunitarios de carácter prioritario (Monteverde Húmedo y Fayal-brezal), requiere del órgano promotor proponer conjuntamente con el órgano ambiental competente, las actuaciones a emprender con carácter compensatorio incluido fuera de dichos ámbitos afectados, medidas que serán objeto de verificación en la fase de seguimiento ambiental. El documento propuesto contiene objetivos, criterios y técnicas de intervención, así como representación cartográfica de los ámbitos de las acciones que constituyen las medidas compensatorias. Fue finalizado el 19 de enero de 2009, informado favorablemente por la Dirección General del Medio Natural, el 11 de febrero, entendiéndose que son medidas suficientes.

El condicionante 9º en relación a las especies catalogadas de interés especial, requiere que se incorporen al Programa de Vigilancia Ambiental medidas de seguimiento con información mensual.

Con este fin se incorporo un capítulo sobre “*control de la fauna*” que establece una serie de actuaciones (restauración de zonas antropizadas próximas a la vía, y establecer sistemas reflectantes en los tramos de mayor importancia, con objeto de desviar la luz de los vehículos hacia los márgenes de la vía y evitar deslumbramientos). Se añade que la valoración de las medidas se verificará en los informes periódicos.

El condicionante 19º de proyecto de integración paisajística y reestructuración ambiental, se requiere su aportación al órgano ambiental 6 meses antes de la recepción de las obras.

El condicionante 20º sobre valoración económica actualizada de las medidas correctoras, se requiere su remisión con anterioridad a la fase de replanteo.

Según la naturaleza de los condicionantes, en unos casos se cumplen antes del inicio de la ejecución de las obras, en tanto que en otros deben ser objeto de específico seguimiento e informe. Que afecten al proyecto o a fases posteriores no es un motivo de nulidad.

En resumen, las principales cuestiones planteadas con la evolución ambiental del Cierre del Anillo Insular fueron:

- 1) La fase de estudio informativo del desdoblamiento con variante de la carretera C-820, contemplando dos alternativas:
 - 1.1) El Corredor de la Isla Baja.
 - 1.2) Corredor de la C-820.
- 2) Nueva alternativa de trazado en el tramo El Tanque-Santiago del Teide, acordándose en la resolución de 9 de Agosto de 2005 que este se suspendiera, siguiendo la tramitación administrativa del tramo Icod de los Vinos- El Tanque.
- 3) Relación con el PIOT describiendo el corredor insular oeste como aquel que nace desde el giro del corredor insular hacia la costa y deberá prolongarse hasta el final de la comarca para continuar a enlazar con el corredor norte, manteniéndose en las cercanías de los núcleos principales de la medianía.
- 4) Consideraciones con respecto a las afecciones del proyecto técnico presentadas no afectando a ningún espacio natural protegido, ni a lugares de importancia comunitaria ni a áreas importantes para las Aves.
- 5) Informes solicitados a diferentes organismos e instituciones externas a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias.

6) Resultado de la información pública presentándose diecisiete alegaciones. También el Servicio Administrativo de Planificación remite un informe institucional que contiene todas las consideraciones que realizaron distintas áreas del Cabildo Insular, siendo fundamental:

6.1) El Plan Insular de Ordenación de Tenerife.

6.2) El Medio Ambiente.

6.3) La coordinación y dirección de los trabajos que se realicen.

7) Relación con los informes solicitados a otros departamentos de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias.

8) En Materia de expropiación se tienen en cuenta las afecciones a los efectos de minimizar su incidencia.

9) Construcción de nuevo eje viario del Cierre del Anillo Insular de carreteras de Tenerife incluyendo las afecciones socioeconómicas negativas entorno al C-820 y C-822.

5.4. **LA FINANCIACIÓN DE UNA NUEVA CARRETERA.**

5.4.1. **POR QUÉ SE ESTABLECE UN CONVENIO Y NO UNA TRANSFERENCIA.**

Con carácter general, la constitución de nuevas carreteras en las islas viene precedida de un convenio entre el Ministerio de Fomento y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma.

Los convenios son acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los Organismos Públicos y Entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades Públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común (art. 47 Ley 40/2015).

En cumplimiento de lo establecido en el art. 48.8 de la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público “*Los convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos resultarán eficaces una vez inscritos en el Registro*”

Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, al que se refiere la disposición adicional séptima y publicados en el Boletín Oficial del Estado”.

Los convenios que se celebren por los órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias con otras administraciones públicas deberán publicarse en el Boletín Oficial de Canarias, dentro de los 20 días siguientes a su firma, de acuerdo con lo indicado en el art. 29.2 de la Ley 12/2014, de 26 de noviembre, de transparencia y de acceso a la información pública, en relación con lo previsto en el art. 13.1 del Decreto 74/2014, de 26 de junio, por el que se regula la actividad convencional del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la redacción dada por el apartado dos del art. único del Decreto 89/2015, de 22 de mayo, que modifica el Decreto 74/2014 de 26 de junio.

El art. 95 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias establece, a los efectos de la compensación del hecho insular, que: *“de conformidad con lo previsto en el art. 138.1 de la CE y el art.54 del Estatuto de Autonomía de Canarias, se considerarán de interés general a efectos de la inclusión de los créditos correspondientes en los Presupuestos Generales del Estado, las obras de infraestructura y las instalaciones de telecomunicación que permitan o faciliten la integración del territorio del Archipiélago con el resto del territorio nacional o interconecten los principales núcleos urbanos de Canarias o las diferentes islas entre sí”.*

El art. 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio establece que *“en cada ejercicio, el programa de Inversiones Públicas que se ejercite en Canarias se distribuirá entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias de tal modo que las inversiones estatales no sean inferiores al promedio que corresponda para el conjunto de las Comunidades Autónomas, excluidas de este cómputo las inversiones que compensen del hecho insular”.*

En su virtud se firmó, el día 30 de abril de 1994, entre el entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y el Gobierno de Canarias, un primer Convenio de Colaboración, Coordinación y Apoyo

para la financiación y ejecución de obras de carreteras en la Comunidad Canaria.

Posteriormente, se aprobó la Ley 19/1994, de 6 de Julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias que, en su art. 12, establece la obligación de que los Presupuestos Generales del Estado recojan cada año las partidas presupuestarias que resulten precisas para dotar las transferencias correspondientes a las inversiones del Estado en infraestructuras en Canarias, ascendiendo como mínimo, al 50% de la recaudación normativa líquida atribuida al Estado como compensación por la supresión del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas establecidas en la Ley 20/1991, de 7 de Junio.

Por este motivo, se hizo aconsejable la actualización y ampliación del Convenio suscrito el 30 de abril de 1994. A tal fin, el 16 de abril de 1997 se suscribió un nuevo convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Gobierno de Canarias en materia de carreteras, que sustituía al anterior, ampliando sus actuaciones.

En el año 2006 se comprobó la existencia de un desfase entre el crédito que preveía el convenio y el resultado de sus obras. Asimismo, se constató la necesidad de simplificar y agilizar las fórmulas de gestión respecto al modelo previsto en el convenio firmado en 1997. Por ello, con fecha de 31 de enero de 2006 se suscribió un nuevo convenio entre la Administración General del Estado y el Gobierno de Canarias. El plazo del Convenio se fijó en 12 años, comprendiendo el período 2006-2017.

Estando próximo a la finalización del Convenio (31 de enero del 2017), y de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional octava de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que limita el plazo de vigencia de los Convenios y exige la adaptación de los Convenios vigentes a lo dispuesto en esta Ley, se consideró conveniente prorrogar el convenio existente, por un plazo de 14 meses, a constar desde el 1 de enero del 2018, a efectos de realizar la liquidación del mismo, sin perjuicio de las medidas que pudieron adoptarse para instrumentar la colaboración entre ambas Administraciones en materia de carreteras.

Coincidiendo con el inicio de la prórroga del anterior Convenio, el 1 de enero de 2018 comenzó a negociarse un nuevo Convenio entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias para financiar nuevas actuaciones. La ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 en su Disposición adicional centésima cuadragésima tercera, autoriza a la Administración General del Estado a celebrar un nuevo convenio con la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de carreteras previendo una duración de seis años para su ejecución y 3 años para su liquidación, con la finalidad de que la Comunidad Autónoma de Canarias pueda acometer nuevas actuaciones no imputable a convenios anteriores y que tenga programada ejecutar en el período 2018-2027. Actuaciones que serán financiadas por la Administración General del Estado.

5.4.2. RÉGIMEN JURÍDICO POR EL QUE SE SUSTENTA LA FINANCIACIÓN DE UNA CARRETERA.

I. Objetivo del Convenio.

Por medio de convenio se establece el régimen de colaboración entre el Gobierno de España, a través del Ministerio de Fomento y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de la Consejería de Obras Públicas y Transporte, en materia de Carreteras, para llevar a cabo las actuaciones que se relacionen en sus Anexos.

En dichos anexos se incorpora la obra susceptible de ser financiada por el Ministerio de Fomento, siempre y cuando su ejecución y liquidación se lleve a cabo en un periodo determinado desde la entrada en vigor del convenio.

En la mayor parte de las actuaciones comprendidas en el anexo no se han redactado los proyectos de construcción, por lo que no es posible determinar el coste de las mismas; ante esta situación la Comunidad Autónoma de Canarias deberá comunicar a la Comisión Bilateral Mixta de Programación,

Seguimiento y Control al comienzo de cada año de vigencia del convenio los proyectos aprobados y el importe de los mismos.

II. Plazo.

Conforme a lo dispuesto en la disposición adicional centésima cuadragésima tercera de la Ley 6/2018, de 3 de Julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 el plazo de vigencia del Convenio se fija en 6 años para la ejecución de las actuaciones objeto del mismo y 3 años para su liquidación.

III. Financiación.

La financiación de las obras será realizada por el Ministerio de Fomento en los términos que se fijan en el Convenio, con cargo a las dotaciones que a este fin se asignen en el capítulo VII de su presupuesto de gastos, por la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

Las aportaciones por parte del Ministerio de Fomento para las anualidades estarán condicionadas a la existencia de crédito en los correspondientes presupuestos.

Si la Ley de Presupuestos de un año asigna una partida de importe inferior al establecido en el Convenio, se reajustarán las anualidades de manera que el importe deficitario se asignará a las anualidades siguientes si ello fuere posible, previo cumplimiento de todos los trámites y requisitos que resulten preceptivos.

La aportación del Ministerio de Fomento se destinará a la financiación de forma indistinta de las obras recogidas en el anexo, con sujeción a los requisitos establecidos en la cláusula de justificación y pago.

Si la suma de los costes finales de todas las actuaciones incluidas en el anexo supera el importe máximo fijado en el Convenio, corresponderá a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias asumir el

exceso, sin que las obras incluidas en el mismo puedan ser objeto de financiación en un Convenio posterior.

IV. *Justificación y pago.*

A la firma del Convenio se abonará el importe de la anualidad fijada, en concepto de anticipo para la realización de actuaciones presupuestarias. De conformidad con lo dispuesto en el art. 21.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, *“la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias deberá asegurar los pagos mediante la prestación de la oportuna garantía”*.

Condicionado a la aportación por la Comunidad Autónoma a la Comisión Bilateral Mixta del valor estimado de las actuaciones incluidas en su anexo deberá ser este validado por la Comisión, procediéndose al libramiento del importe fijado para cada anualidad en concepto de anticipo para la realización de actuaciones presupuestarias.

Estas garantías deben presentarse, para el primer abono, a la firma del Convenio y, para el segundo, previamente el libramiento.

La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en el primer trimestre de cada anualidad, comunicará al Ministerio de Fomento, el importe comprometido en virtud del Convenio para la ejecución de las obras incluidas en el anexo o para el pago de las expropiaciones de las mismas.

En función del importe de compromisos existentes se realizará el reajuste de las anualidades necesarias.

La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, antes del 31 de octubre de cada uno de los ejercicios presupuestarios de vigencia del convenio, justificará ante la Comisión Bilateral Mixta de Programación, Seguimiento y Control de este convenio, la inversión ejecutada durante el ejercicio en cada una de las obras recogidas en el anexo, así como el importe satisfecho en concepto de expropiaciones, mediante un certificado, emitido por el titular del órgano que vaya a recibir

la transferencia, en el que se acredite la realización de las actuaciones, el cual, deberá acompañarse del informe emitido por la intervención u órgano de control equivalente de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que acredite la veracidad y regularidad de la documentación justificativa de las actuaciones y los pagos realizados.

El Ministerio de Fomento transferirá, antes del 31 de diciembre de cada año, a la Comunidad Autónoma de Canarias, el importe comprometido en virtud del Convenio para cada anualidad, previa acreditación de los gastos justificados para cada anualidad en la ejecución de las obras y en el pago de expropiaciones, incluidas en su anexo, y previo cumplimiento de todos los trámites y requisitos que resulten preceptivos.

La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias podrá instar la convocatoria de la Comisión Bilateral Mixta de Programación, Seguimiento y Control, con anterioridad a la fecha prevista con la finalidad de solicitar el libramiento de la totalidad de la anualidad, una vez ejecutada la obra o acreditadas las expropiaciones por el importe de la anualidad.

Si la inversión ejecutada durante el año en el conjunto de las obras recogidas en el anexo, incluidas las expropiaciones, es inferior a la anualidad prevista, la diferencia se incorporará como remanente al ejercicio siguiente, siempre que así este previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. En otro caso se reajustará a las anualidades siguientes si ello fuese posible, previo cumplimiento de todos los trámites y requisitos que resulten preceptivos.

Si la inversión ejecutada durante el año en el conjunto de las obras recogidas en el anexo, incluida las expropiaciones, supera la anualidad prevista, la diferencia se imputará a los ejercicios futuros, siempre que exista crédito en los correspondientes presupuestos.

El importe ejecutado con posterioridad a la presentación de la liquidación anual en la fecha prevista (31 de octubre) y hasta el 31 de diciembre, se incluirá, previa justificación, en la liquidación de la siguiente anualidad.

V. Obligaciones de las partes.

Las partes en este caso son:

1) **La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.**

Corresponde a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias:

1.1) Los estudios informativos, planes territoriales especiales o cualquier otro instrumento de planeamiento necesario, así como los anteproyectos y proyectos que serán redactados por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, debiendo informar al Ministerio de Fomento de los proyectos realizados. El coste de estas actuaciones, incluyendo las asistencias técnicas precisas, se consideran incluidas en el coste de las obras, a efecto de su financiación.

1.2) La preceptiva supervisión y aprobación de los proyectos de las obras incluidas en el anexo que se llevará a cabo por la Administración Pública de la Comunidad autónoma de Canarias.

1.3) La tramitación y aprobación de la declaración de impacto ambiental de conformidad con la legislación vigente y todos los trámites que resulten necesarios para la aprobación de los proyectos, la licitación de las obras, la ejecución de las mismas y la puesta en servicio.

1.4) La licitación, contratación y pago de las obras incluidas en el anexo, las cuales podrán ser realizadas por fases. Asimismo, le corresponderá la dirección, control, vigilancia e inspección de las mismas. El coste de estas actuaciones, incluyendo las asistencias técnicas precisas, se considera incluido en el coste de las obras.

1.5) La gestión de la adquisición o puesta a disposición, por cualquier medio en derecho, de los terrenos necesarios para la realización de las obras a que se refiere el Convenio, libres de cargas y gravámenes. El importe de las explotaciones necesarias a que hubiera lugar en su caso, será abonado

por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, con cargo a las aportaciones del Ministerio de Fomento.

1.6) El desvío y reposición de los servicios afectados por las obras, así como su abono. Estas actuaciones de desvío y reposición forman parte del coste de las obras a efectos de su financiación con cargo a las aportaciones del Ministerio de Fomento.

1.7) Comunicar al Ministerio de Fomento con suficiente antelación la fecha de puesta en servicio de las obras que sean financiadas por el Convenio, al objeto, en su caso, de que el Ministerio de Fomento pudiera designar un representante para asistencia al acto de puesta en servicio.

1.8) Reflejar en los carteles divulgativos de las obras la contribución financiera del Ministerio de Fomento ocupando esta información al menos el 25% de la superficie de cada cartel, con el siguiente texto: “*Obra financiada por el Ministerio de Fomento*” acompañado del escudo oficial del Ministerio de Fomento-Gobierno de España.

1.9) Informar a la comisión Bilateral Mixta de Programación, Seguimiento y Control de las obras a licitar anualmente a cargo del convenio, de entre las actuaciones realizadas en el anexo.

2) La Administración General del Estado.

Tiene como obligación la financiación de las obras incluidas en el anexo correspondiendo al Ministerio de Fomento, hasta los límites globales máximos.

VI. Seguimiento del convenio.

Se crea una Comisión Bilateral Mixta de Programación, Seguimiento y Control del convenio. Esta comisión estará formada por:

1) Cuatro representantes de la Administración General del Estado: dos representantes de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, uno de los cuales actuará como presidente y otro como vocal,

designados por el Secretario de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda; Un vocal designado por la Delegación del Gobierno de Canarias, y un vocal designado por el Ministerio de Hacienda.

2) Cuatro representantes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias: tres representantes pertenecientes a la Consejería competente en materias de carreteras; uno de los cuales actuará de Secretario y los otros dos como vocales, designados por el titular de la Consejería, y un vocal designado por el titular competente en materia de Hacienda, designado por el titular de la Consejería.

A las reuniones podrán asistir, como asesores, los técnicos que se juzgue conveniente, de acuerdo con la naturaleza de los asuntos a tratar.

La comisión se reunirá a lo largo de la ejecución del Convenio, en sesión ordinaria en el último trimestre de cada ejercicio y extraordinaria siempre que lo requiera el asunto a tratar a solicitud de una de las partes.

Las funciones de la Comisión serán las siguientes:

- 1) Determinar que las actuaciones específicas a desarrollar en ejecución del presente convenio cumplen los requisitos del art. 95 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias²⁸.
- 2) Comprobar que las actuaciones justificadas por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias no han sido financiadas en Convenios anteriores.

²⁸ Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, art. 95: "*De conformidad con lo prevenido en el artículo 138.1 de la Constitución Española y el artículo 54 del Estatuto de Autonomía de Canarias, se considerarán de interés general a efectos de la inclusión de los créditos correspondientes en los Presupuestos Generales del Estado, las obras de infraestructura y las instalaciones de telecomunicación que permitan o faciliten la integración del territorio del Archipiélago con el resto del territorio nacional o interconecten los principales núcleos urbanos de Canarias o las diferentes islas entre sí.*

La puesta en vigor del sistema fiscal establecido en la presente Ley no implicará menoscabo alguno de las asignaciones complementarias previstas en el artículo 54 del Estatuto de Canarias".

- 3) Proponer, en su caso, las variaciones que se consideren precisas de las anualidades del Convenio y de las actuaciones del anexo, siempre y cuando el coste total no exceda del fijado en el Convenio.
- 4) Informar la justificación realizada por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, respecto a la inversión ejecutada durante el ejercicio en cada una de las obras recogidas en su anexo, incluido el importe satisfecho en concepto de expropiaciones.
- 5) Tener conocimiento de los informes de seguimiento de los diversos proyectos, durante el periodo de su redacción.
- 6) Garantizar el intercambio de los informes entre la Administración General del Estado y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- 7) Interpretar el Convenio y, en su caso, resolver en primera instancia las controversias que surjan en su interpretación y ejecución.
- 8) Proponer la modificación del Convenio, a iniciativa de cualquiera de las partes suscritas del mismo.
- 9) Las funciones relativas a la resolución y liquidación del Convenio.

En lo no previsto de forma expresa en el Convenio para la Comisión, serán de aplicación las normas reguladoras de los órganos colegiados contenidas en el capítulo II, sección 3ª de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 15 a 22).

El presidente ostentará voto dirimente en caso de empate a efectos de adoptar acuerdos en el seno de la comisión.

En caso de que un vocal no pudiera asistir a la reunión, ni tampoco su suplente si lo hubiera, delegará su voto en otro miembro de la comisión.

La Comisión Bilateral Mixta de Programación, Seguimiento y Control, el Ministerio de Fomento y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias facilitarán toda la información necesaria para que la intervención General de la Administración General del Estado pueda efectuar, si lo considera oportuno, el adecuado ejercicio de las funciones de control.

VII. Titularidad de las actuaciones.

La Comunidad Autónoma de Canarias será la titular de las obras de carreteras construidas con cargo al Convenio.

La conservación y explotación de las carreteras incluidas en el Convenio correrá a cargo de la Comunidad Autónoma de Canarias, en los términos previstos en la legislación sectorial Canaria sobre dicha materia.

VIII. Vigencia.

El Convenio entrará en vigor a partir de su inscripción en el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación y de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, de conformidad con el art. 48.8 de la 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público²⁹ y mantendrá su vigencia durante un periodo de nueve años.

IX. Modificación.

En cualquier momento durante la vigencia del Convenio, las partes, a propuesta de la Comisión Bilateral Mixta de Programación, Seguimiento y Control, por unanimidad y de forma expresa podrán modificar el Convenio, mediante la suscripción de la correspondiente adenda, previo cumplimiento de todos los trámites y requisitos que resulten preceptivos.

X. Resolución.

²⁹ 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, art. 48.8: “Los convenios se perfeccionan por la prestación del consentimiento de las partes. Los convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes resultarán eficaces una vez inscritos en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, al que se refiere la disposición adicional séptima y publicados en el «Boletín Oficial del Estado». Previamente y con carácter facultativo, se podrán publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma o de la provincia, que corresponda a la otra Administración firmante”.

Son causas de resolución del Convenio las establecidas en el art. 51 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Dicho art. establece que:

“1. Los convenios se extinguen por el cumplimiento de las actuaciones que constituyen su objeto o por incurrir en causa de resolución.

2. Son causas de resolución:

a) El transcurso del plazo de vigencia del Convenio sin haberse acordado la prórroga del mismo.

b) El acuerdo unánime de todos los firmantes.

c) El incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por parte de alguno de los firmantes.

En este caso, cualquiera de las partes podrán notificar a la parte incumplidora un requerimiento para que cumpla en un determinado plazo con las obligaciones o compromisos que se consideran incumplidos. Este requerimiento será comunicado al responsable del mecanismo de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del Convenio y a las demás partes firmantes.

Si trascurrido el plazo indicado en el requerimiento persistiera el incumplimiento, la parte que lo dirigió notificará a las partes firmantes la concurrencia de la causa de resolución y se entenderá resuelto el Convenio. La resolución del Convenio por esta causa podrá conllevar la indemnización de los perjuicios causados si así se hubiera previsto.

d) Por decisión judicial declaratoria de la nulidad del Convenio.

e) Por cualquier otra causa distinta de las anteriores prevista en el Convenio o en otras leyes”.

En el supuesto de resolución del Convenio, la Comisión Bilateral Mixta de Programación, Seguimiento y Control levantará acta de la situación administrativa y económica en que se encuentren los expedientes, dando curso a las obligaciones o derechos reconocidos por parte de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el

Ministerio de Fomento, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

XI. Liquidación.

Transcurrido el plazo de ejecución previsto, en los dos años siguientes se realizará la liquidación provisional de las actuaciones objeto de financiación, recogiendo todos los costes derivados de las mismas, contemplando los costes de adjudicación, modificaciones, revisiones de precios y otras incidencias que hayan surgido en el transcurso de las mismas.

En el último año se procederá a efectuar la liquidación definitiva del mismo.

A tal efecto, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias remitirá a la Comisión Bilateral Mixta de Programación, Seguimiento y Control, la documentación justificativa que acredite la ejecución de las obras, incluidas las expropiaciones. Tras analizar la documentación justificativa, la Comisión propondrá la aprobación de la liquidación.

Si el importe total de los libramientos realizados por el Ministerio de Fomento a favor de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en aplicación del Convenio fuera superior al importe total ejecutado por la Comunidad Autónoma, esta deberá reintegrar el exceso a la cuenta del Tesoro Público que corresponda, en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera notificado la liquidación, provisional o definitiva, aprobada. En caso contrario, el Ministerio de Fomento procederá al pago en el mismo plazo, dentro del límite máximo de financiación previsto en las cláusulas del Convenio.

XII. Naturaleza y jurisdicción.

El Convenio se celebra al amparo de la disposición adicional centésima cuadragésima segunda de la Ley 6/2018, de 3 de Julio, de Presupuestos Generales del Estado³⁰ y del capítulo Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Tendrá la consideración de instrumento financiero a los efectos previstos en el art. 8.1.b) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evolución ambiental, en la que se establece que *“no serán objeto de evaluación ambiental estratégica los planes y programas de tipo financiero o presupuestario”*.

Las cuestiones litigiosas que puedan surgir entre las partes relativas a la interpretación y ejecución de las obligaciones que en aplicación al Convenio no queden resueltas en la Comisión Bilateral Mixta de Programación, Seguimiento y Control, serán resueltas de conformidad con lo previsto en la Ley 29/1988, de 13 de Julio, de la jurisdicción Contenciosa-Administrativa.

El convenio es firmado por el Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda y el Consejero de Obras Públicas y Transporte.

5.4.3. **CIERRE DEL ANILLO INSULAR.**

El cierre del anillo insular se encontraba inicialmente recogido en el Anejo II³¹ de la resolución de 8 de febrero de 2006, de la Dirección General de Carreteras, por la que se publica el Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y el Gobierno de Canarias en materias de carreteras. Posteriormente, se incluyó en el anejo II.2 y II.3 de la Dirección General de Infraestructura Viaria de la Resolución de 24 de noviembre de 2009, por la que se hace pública la adenda al Convenio de colaboración entre la administración General del Estado y el Gobierno de

³⁰ Ley 6/2018, de 3 de Julio, de Presupuestos Generales del Estado, disposición adicional centésima cuadragésima segunda: *“A partir de la entrada en vigor de la Ley, las entidades que con arreglo a la disposición adicional cuarta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público deban adaptarse a la misma mantendrán el sistema de convenios de asistencia jurídica con el Ministerio de Justicia, con vigencia indefinida”*.

³¹ Incluido en el Anexo III: Resolución de 8 de febrero de 2006 donde se incluye el Cierre del Anillo Insular para su financiación.

Canarias en materias de carreteras, celebrado el 31 de enero de 2006³². Finalmente, fue incluido nuevamente ya como Cierre del Anillo Insular en la Resolución de 27 de diciembre de 2018, por la que se ordena la publicación del Convenio entre el Ministerio de Fomento y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de carreteras 2018-2027³³.

En la Cláusula tercera de la Resolución de 27 de diciembre de 2018, por la que se ordena la publicación del Convenio entre el Ministerio de Fomento y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de carreteras 2018-2027 se establece que “*el Ministerio de Fomento aportará durante la vigencia del Convenio un importe máximo de 1.200.000.000,00 euros para financiar las obras y la explotación de terrenos necesarios para su ejecución, recogidas en el Anexo I, con cargo a la aplicación presupuestaria 17.38.453B.755 o equivalente que la sustituya con la siguiente distribución de anualidades*”. De este importe destinado en el Convenio para la financiación de las infraestructuras incluidas en su anexo, se ha destinado para el Cierre del Anillo Insular un presupuesto de 240,4 millones de euros³⁴.

5. CONCLUSIONES.

Primera: La Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en materia de carreteras al verse considerada su singularidad de que ninguna de sus carreteras esta integrada en la red de carreteras del Estado, no afectando, de esta forma a más de una comunidad autónoma. Por tanto, dentro de esta potestad exclusiva que se le ha otorgado, le

³² Incluido en el anexo IV: Resolución de 24 de Noviembre de 2009 donde se incluye el Cierre del Anillo Insular en los Anejos II.2 y II.3 con respecto a su financiación.

³³ Incluido en el Anexo V: Resolución de 26 de Diciembre de 2018 donde se incluye nuevamente el Cierre del Anillo Insular.

³⁴ <https://www.eldia.es/tenerife/2019/11/20/obra-cierre-anillo-insular-comenzara/1026515.html>

corresponde la ordenación, planificación, gestión integrada y establecimiento del régimen jurídico y financiero de todos los elementos de las redes viarias y su conectividad con otros modos de transportes. No obstante, también se le otorga a los Cabildos Insulares y a los Municipios tanto la potestad de planificación, elaboración de sus propios proyectos, financiación, ejecución y conservación de las redes comprendidas dentro de su concreto ámbito como aquellas potestades en materia de carreteras transferidas a estos entes y no específicamente imposibilitados para ellos. Asimismo, dentro de esta problemática sobre la administración competente en materia de carreteras, el Estado interviene financiando, en todo o en parte, la construcción de las que son de interés autonómico, en la medida que, pese a no ser compartidas con otras comunidades, también son de interés general estatal.

Segunda: Con respecto a cómo se decide y se legitima la construcción de una nueva carretera, con carácter general, su legitimación jurídica depende de su previa inclusión en un plan específico de carreteras. Tanto la normativa como la doctrina estiman la primacía de los planes regionales de carreteras si bien, en su defecto, cuando la construcción de la misma tiene carácter urgente o no existe previamente un plan regional de carreteras, se admite su habilitación por los planes insulares de ordenación u otras normas subsidiarias. Esto último explica que, actualmente, en Canarias, la construcción de una carretera venga amparada por los planes insulares de ordenación del territorio, habida cuenta que el plan regional de carreteras, aprobado en 1985, nunca ha sido actualizado.

No obstante, de resultar urgente la construcción de la carretera -en rigor, la necesidad pública de comunicación y movilidad que quiere ser atendida-, de acuerdo con la doctrina de los tribunales, la Comunidad Autónoma podría omitir la necesidad de plan previo, acudiendo a la aprobación del proyecto de acuerdo con la legislación de carreteras.

Tercera: La evaluación ambiental tiene un papel sumamente importante en la planificación viaria actuando como medio de protección del medio ambiente, llegando a determinar su construcción y, sobre todo, su trazado.

Se impone la necesidad de realizar un estudio de evaluación sobre las incidencias de la obra proyectada en el paisaje, la flora y la fauna del lugar así como la obligación de considerar las alternativas menos perjudiciales para el medio ambiente.

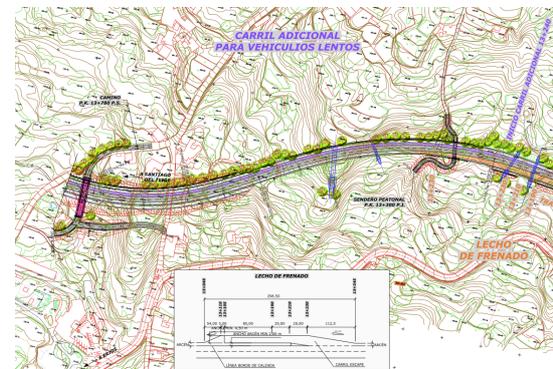
Cuarta: En torno a la financiación de las carreteras, el Estado se encarga, en todo o en parte, procediendo la Comunidad Autónoma de Canarias a su distribución entre las diferentes obras. El medio jurídico utilizado es el convenio interadministrativo. En su virtud, el Estado será encargado de financiar las carreteras en las islas al considerarlas de interés general, incluyéndolas en los créditos correspondientes de los presupuestos generales del Estado. No se utiliza la fórmula de la transferencia directa a la Comunidad Autónoma de canarias; el convenio permite que el Estado establezca condiciones.

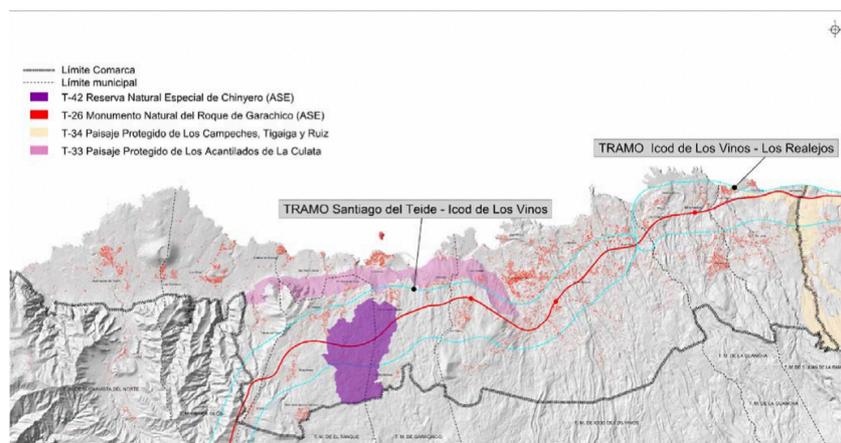
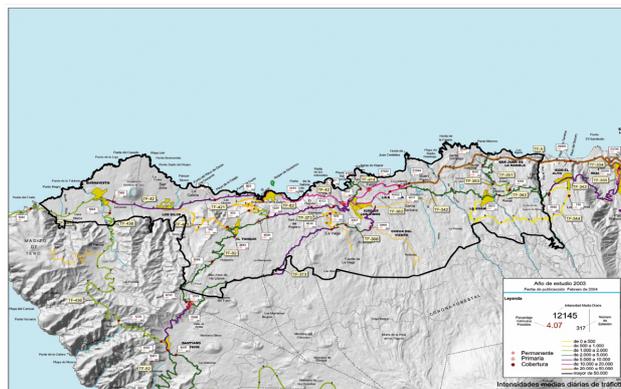
7. ANEXOS.

7.1. ANEXO I

Planos sobre la planificación del Cierre del Anillo

Insular





7.2. ANEXO II

Declaración de Impacto Ambiental

7.2.1. Hábitas afectadas

HABITATS			Carácter prioritario	SITUACIÓN RESPECTO A LIC
Código	Denominación			
4050	Brezales secos macaronesianos endémicos.		Si	Fuera de LIC
5330	Matorrales termomediterráneos y preestépicos.		No	Parcialmente en LIC
5335	Retamares termomediterráneos.		No	Fuera de LIC
9363	Bosques de laureles macaronesianos (<i>Laurus, Ocotea</i>).		Si	Fuera de LIC
9550	Pinares macaronesianos (endémicos).		No	Parcialmente en LIC

7.2.2: Cuadro consultas realizadas y contestaciones recibidas relativas a la Declaración de Impacto Ambiental del Cierre del Anillo Insular (X)

Organismo consultado	Contestación
Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca. Gobierno de Canarias	
Viceconsejería de Ordenación Territorial. Gobierno de Canarias	
Dirección General del Medio Natural	X
Excmo. Cabildo Insular de Tenerife	
Área de Cultura, Patrimonio Histórico y Museos. Cabildo de Tenerife	X
Consejo Insular de Aguas de Tenerife	X
Ayuntamiento de Santiago del Teide	
Ayuntamiento de El Tanque	
Ayuntamiento de Los Silos	X
Asociación de Agricultores y Ganaderos (ASAGA)	
Instituto de Astrofísica de Canarias	X
Sociedad Española de Ornitología	
Federación de Montañismo	
Transportes Isla de Tenerife, S.A (TITSA)	

7.3. ANEXO III

Resolución de 8 de febrero de 2006 donde se incluye el Cierre del Anillo Insular para su financiación

ANEJO II

(2006/2017)

Actuaciones	Presupuesto estimado (en M€)
Santiago del Teide-Adeje. Tenerife	214,23
Pagador-Guía. Gran Canaria	63,50
Icod-Santiago del Teide (1.ª Fase). Tramo: Icod-El Tanque. Tenerife	132,33
Puerto Rico-Mogán. Gran Canaria	121,31
Vallehermoso-Arure (1.ª Fase). La Gomera	23,22
Eje insular Fuerteventura: Tramos: La Caldereta-Corraleso y Valluelo-Vinamar. Fuerteventura	68,75
LP-1. Norte. San Andrés y Sauces-Barlovento. Cruz del Castillo. La Palma	44,52
Los Realejos-Icod. Tramo: San Juan de la Rambla-Icod. Tenerife	64,90
Circunvalación de Arrecife. Lanzarote	45,83
Agaete-La Aldea de San Nicolás de Tolentino. Tramo: La Aldea-El Risco. Gran Canaria	103,70
Aeropuerto-Pozo Negro. Fuerteventura	43,20
TF-5. Avenida Tres de Mayo-Guajara (2.ª Fase) (Ofra-El Chorrillo). Tenerife	9,00
Arure-Alajeró. La Gomera	44,80
LP-1. Sur. Bajamar-Tajuya . La Palma	45,00
Arucas-Pagador. Variante de Bañaderos. Gran Canaria	75,00
Circunvalación Área Metropolitana de Tenerife/Variante TF-5: Padre Anchieta-Los Rodeos. Tenerife	170,01
Travesía de Hermigua. La Gomera	30,60
Arrecife-Tahiche. Lanzarote	28,40
Puerto del Rosario-La Caldereta. Fuerteventura	31,73
Costa Calma-Pecenescal . Fuerteventura	24,68
Circunv. Las Palmas Fase IV: Tamaraceite-Tenoya-Arucas Costa. Gran Canaria	105,75
LP-1 Norte. Llano Negro-Puntagorda. La Palma	48,60
Yaiza-Arrecife. Lanzarote	51,66
Alajeró-Aeropuerto. La Gomera	14,00
Icod-Santiago del Teide. Tramo: El Tanque-Stgo. Teide. Tenerife	129,38
LP-2. La Cumbre-Los Llanos. La Palma	86,30
HI-50 Frontera-Sabinosa. El Hierro	18,00
Guatiza-Orzola. Lanzarote	20,38
Total	1.858,78

7.4. ANEXO IV

Resolución de 24 de Noviembre de 2009 donde se incluye el Cierre del Anillo Insular con respecto a su financiación en:

ANEJO II

ANEJO II.2

ANEJO II CUADRO II.2 OBRAS DE LOS ANEJOS II Y III DEL CONVENIO DE 31 DE ENERO DE 2006 , YA ADJUDICADAS (2009-2017)	
ACTUACIONES	INVERSIÓN ESTIMADA MINISTERIO FOMENTO (en M€)
Santiago del Teide-Adeje TENERIFE	187,98
Pagador-Guía GRAN CANARIA	65,03
Icod-Santiago del Teide. Tramo: Icod-El Tanque TENERIFE	135,42
Puerto Rico-Mogán GRAN CANARIA	125,12
Vallehermoso-Arure (1ª Fase) LA GOMERA	21,31
Eje insular Fuerteventura: Tramo: La Caldereta-Corralejo FUERTEVENTURA	57,71
LP-1. Norte. San Andrés y Sauces-Barlovento-Cruz del Castillo LA PALMA	36,31
Agate-La Aldea de San Nicolás de Tolentino. Tramo: La Aldea-El Risco GRAN CANARIA	98,47
TF-5. Avda. Tres de Mayo-Guajara 2ª Fase (Ofra-El Chorrillo) TENERIFE	12,99
Travesía de Hermigua LA GOMERA	24,82
Arrecife-Tahiche LANZAROTE	18,41
Circunv. Las Palmas Fase IV: Tamaraceite-Tenoya- Arucas Costa GRAN CANARIA	102,04
Vía Litoral de S/C de Tenerife Tramo 1 Fase A TENERIFE	45,01
TOTAL	930,59

ANEJO II.3

Arure-Alajeró LA GOMERA	38,75
LP-3. S/C de La Palma-La Cumbre. Enlace de El Molino LA PALMA	12,00
Icod-Santiago del Teide. Tramo: El Tanque-Túnel de Erjos TENERIFE	72,25
Alajeró-Aeropuerto LA GOMERA	14,00
Puerto del Rosario-La Caldereta 1ª Fase FUERTEVENTURA	26,00
Circunvalación Área Metropolitana de Tenerife/ Vte. TF-5: P. Anchieta-Los Rodeos TENERIFE	146,22
Yaiza-Arrecife 2ª Fase LANZAROTE	48,60
LP-1. Llano Negro-Puntagorda 1ª Fase LA PALMA	12,00
Guatiza-Orzola LANZAROTE	18,97
Los Realejos-Icod. Tramo: San Juan de La Rambla-Icod 1ª Fase TENERIFE	18,52
LP-3. La Cumbre-Los Llanos 1ª Fase LA PALMA	78,36
Vallehermoso-Arure (2ª Fase). Variante de Vallehermoso LA GOMERA	15,00
TOTAL	867,39

ANEJO III

San Juan de La Rambla-Icod 2ª Fase TENERIFE
TF-5. Circunvalación Norte de S/C de Tenerife TENERIFE
Icod-Santiago del Teide. Tramo: Túnel de Erjos-Santiago del Teide TENERIFE
TF-1. Tramo: San Isidro-Los Cristianos TENERIFE
TF-1. Tramo: Los Cristianos-Fañabé TENERIFE

7.5. ANEXO V

Resolución de 26 de Diciembre de 2018 de inclusión nuevamente para la financiación del Cierre del Anillo Insular

Chafiras-Oroteanda.
Aeropuerto-Caldereta.
Variante de Vallehermoso.
Agaete-La Aldea de San Nicolás. Tramo: El Risco-Agaete.
Falso Túnel HI-50, pie Mirador de Bascos.
LP-1 Tijarafe-Puntagorda.
Cierre del anillo insular. Tramo: El Tanque-Santiago del Teide.
Aeropuerto-Pozo Negro.
GC-2 Bañaderos-El Pagador (Aruacas-Moya).
Paredes-Alajeró-aeropuerto.

Tercer carril de la TF-1. Tramo San Isidro-Las Américas.
Avenida acceso al hospital insular de La Gomera.
Cierre del anillo insular. Tramo: San Juan de la Rambla-Icod.
LP-3 La Grama-La Caldereta (conexión circunvalación S/C La Palma).
GM-2 San Sebastián-Degollada de Peraza.
Mejoras en los accesos, enlaces y BUS-VAO GC-1 Las Palmas GC-aeropuerto.
LP-3 S/C de La Palma-La Cumbre. Enlace El Molino.
Yaiza-Arrecife. Duplicación LZ-40, aeropuerto-Pto. del Carmen.
Iluminación túneles Arure y Yorima en la GM-1.
Iluminación túnel Playa Santiago en la GM-3.
Soterramiento avenida marítima y mejora enlaces Belén María-Torre Las Palmas.
Variante GC-200 pueblo de Mogán.
Acondicionamiento C-832 (San Simón-LP-5-aeropuerto).
Mejora accesos y aumento de capacidad GC-3.
Nuevo acceso a Teror desde GC-3.
Yaiza-Arrecife. Nueva autovía aeropuerto-circunvalación Arrecife.
PIPRA Santiago del Teide-Adeje.
Acceso al Puerto de Los Cristianos.
2.º carril TF-1, tramo Erques-Santiago del Teide.
Circunvalación Área Metropolitana de Tenerife / Vte. TF-5: P. Anchieta-Los Rodeos.
Cierre del anillo insular. Tramo: Los Realejos-San Juan de la Rambla.
TF-5 Red viaria de La Laguna.
TF-1 Tercer carril Güimar-San Isidro.
Vía litoral de S/C Tenerife, fase 1B, fase2 y fase 3.

8. **BIBLIOGRAFÍA.**

8.1. **LIBROS:**

- Martines-Carrasco Pignatelli, Concepción: *Carreteras. Su régimen jurídico*, Editorial Montecorvo S.A., 1990.
- Bobes Sánchez, M^a José: *La teoría del Dominio público y el Derecho de Carreteras*, Editorial Iuster, 2007.
- Buzcaso Samper, Maria y Abad Liceras, José M^a: *Carreteras y Autopistas. Visión jurisprudencial*, Editorial Dykinson, 2007.
- Nogueira López, Alba: *Evolución del Impacto Ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Editorial Atelier, 2009.
- Parejo Alfonso, Luciano y Palomar Olmeda, Alberto: *Derecho de los bienes Públicos (Tomo III: Regímenes Dominicales específicos. Propiedades especiales)*, Aranzadi-Thomson Reuters, 2009.
- Villar Rojas, Francisco José: *Derecho urbanístico de canarias*, Editorial Aranzadi-Thomson Reuters, 2010.
- Menéndez, Pablo: *Régimen Jurídico del Transporte Terrestre: Carreteras y Ferrocarriles (tomo I)*, Aranzadi-Thomson Reuters, 2014.

8.2. **REVISTAS:**

- Villar Rojas, Francisco José: *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones, Transportes e Infraestructuras*, Redeti, nº 30, 2007.

-

8.3. **BOLETINES OFICIALES:**

- Dirección General de Carreteras: Resolución de 9 de mayo de 1997, de la Dirección General de Carreteras, por las que se dispone la publicación del Convenio de colaboración entre la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas del Gobierno de Canarias y el Ministerio de Fomento, en materias de carreteras, B.O.E. nº 139, 11 de junio de 1997.
- Dirección General de Carreteras: Resolución de 8 de febrero de 2006, de la Dirección General de Carreteras, por la que se publica el Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y el Gobierno de Canarias en materia de Carreteras, B.O.E. nº54, 4 de marzo de 2006.
- Dirección General de Infraestructura Viaria: Resolución de 24 de noviembre de 2009, por el que se hace pública la Adenda al Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado y el Gobierno de Canarias, celebrado el 31 de enero de 2006, B.O.C nº 243, 14 de diciembre de 2009.
- Secretaría General Técnica: Resolución de 16 de febrero de 2018 por el que se ordena la publicación de la Adenda al Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de carreteras, celebrado el día 31 de enero de 2006 y modificado por Adenda de 17 de Noviembre de 2009, B.O.C. nº 43, 1 de marzo de 2018.
- Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, del Ministerio de Fomento y Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Comunidad Autónoma de Canarias: Convenio entre el Ministerio de Fomento y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de carreteras 2018-2027, B.O.C. nº 9, 15 de enero de 2019.
- Consejería de Obras Públicas y Transporte: Decreto 12/2019, de 11 de febrero, por el que se declara urgente la ocupación de determinados bienes y derechos afectados por la expropiación forzosa derivada de la ejecución del proyecto denominado “*Actualización del proyecto de construcción: nuevo proyecto del Tanque-Santiago del Teide (Cierre del Anillo de Tenerife)*”, B.O.C. nº 32, 15 de febrero de 2019.

- Viceconsejería de Política Territorial: Resolución de 25 de junio de 2019, por el que se hace pública, en cumplimiento del acuerdo de la Comisión Autónoma de Evaluación Ambiental de 18 de junio de 2019, la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto “*Trazado de la Nueva Carretera de Icod de los Vinos a Santiago del Teide, subtramo el Tanque-Santiago del Teide*”, y el acuerdo por el que se prorroga su vigencia, B.O.C. nº 129, 8 de julio de 2019.
- Dirección General de Infraestructura Viaria: Anuncio de 2 de junio de 2020, por el que se somete a información pública el expediente de expropiación forzosa del bien cuya ocupación temporal resulta necesaria para la ejecución del proyecto “*Actualización del proyecto de Construcción: nuevo proyecto del tramo El Tanque-Santiago del Teide (Cierre del Anillo de Tenerife)*”, B.O.C. nº 128, 26 de junio de 2020.

8.4. **ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS:**

- <https://www.eldia.es/Tenerife/2019/11/20/obra-cierre-anillo-insular-comenzara/1026515html>.
- <https://dautedigital.es/2019/e-cierre-del-anillo-insular-solo-tendrá-cuatro-carriles-en-el-tunel/html>.
- <https://canariasinsurgente.typepd.com/almacen>.

8. **JURISPRUDENCIA.**

- Sentencia de 10 de diciembre de 1965.
- STS de 22 de marzo de 1994
- STS de 9 de abril de 1997.
- STS de 16 de abril de 1997.
- STSJ de 28 de abril de 1998.
- SAN de 10 de Julio de 1998.
- STS de 30 de julio de la sala de lo contencioso-administrativo de S/C de Tenerife de 1999.

- STS de 14 de noviembre de 2000.
- SAN de 12 de junio de 2001.
- STSJ de Canarias de 8 de octubre de 2001.
- STSJ de Madrid de 3 de noviembre de 2003.
- STS de 20 de abril de 2005.
- STS de 13 de marzo de 2007.
- STS de 27 de marzo de 2007.
- STS de 24 de octubre de 2007.
- STS 11 de noviembre de 2008.
- STS de 30 de abril de 2009.
- STS de 23 de julio de 2013.

