

TRABAJO DE FIN DE GRADO

Grado en Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de La Laguna

Curso 2020/2021

Convocatoria: Junio

CARRETERAS: RÉGIMEN JURÍDICO Y PLANIFICACIÓN
ROADS: LEGAL REGIME AND PLANNING

Realizado por el alumno: Don Daniel Ordóñez Turrión

Tutorizado por el Profesor: Don Andrés Manuel González Sanfiel

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas

Área de conocimiento: Derecho Administrativo

A mis padres, por estar siempre ahí y ser mi fuente de inspiración en la vida.
A mis abuelos, por apoyarme de forma incondicional.
A mis amigos, por su compañía, energía y aliento durante esta fase que nos ha unido para siempre.

ABSTRACT

In an area of special protection such as the Canary Islands, soil regulation becomes an essential element for the development of the Archipelago. Based on the specific sectoral legislation on roads and through the Law of Land and Natural Spaces of the Canary Islands, we can carry out a study on the legal regime of these roads, their integration, planning and development through management plans and the relationship that they have to arrange between them.

Under the principles of efficiency, sustainable development, soil saving and cooperation, Public Administrations have to meet the demand for mobility of the mobile fleet of the Islands, through road infrastructures, considered of general interest. The plans that draw up the itineraries will need to be adapted as a prerequisite for execution, where it will even be possible to initiate the procedure for altering the appropriate urban planning.

Keywords: Road, Environment, Sustainable Development, Cooperation, Planning, Work of General Interest

RESUMEN

En un espacio de especial protección como las Islas Canarias, la regulación del suelo se convierte en un elemento esencial para el desarrollo del Archipiélago. A partir de la legislación sectorial específica en materia de carreteras y a través de la Ley del Suelo y Espacios Naturales de Canarias, podemos realizar un estudio sobre el régimen jurídico de estas vías, su integración, planificación y desarrollo mediante los planes de ordenación y la relación que han de disponer entre ellos.

Bajo los principios de eficiencia, desarrollo sostenible, ahorro del suelo y cooperación, las Administraciones Públicas han de solventar la demanda de movilidad del parque móvil de las Islas, a través de infraestructuras de carreteras, consideradas de interés general. Los planes que tracen los itinerarios precisarán adaptarse como condición previa de ejecución, en donde se podrá, incluso, iniciar el procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda.

Palabras clave: Carretera, Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible, Cooperación, Planeamiento, Obra de Interés General

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. REFERENCIA HISTÓRICA DE CAMINOS Y DEL SUELO	4
3. COMPETENCIA EN INFRAESTRUCTURAS DE CARRETERAS	9
3.1 Competencia estatal	9
3.2 Cesión de la competencia a la Comunidad Autónoma de Canarias.....	14
4. ASPECTOS CLAVE DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CARRETERAS EN CANARIAS	19
4.1. Dominio público, zonas de servidumbre, afección y línea de edificación	19
4.2. Función social, expropiación, financiación, gestión y explotación	23
4.3. Limitación de uso, acceso y publicitaria.....	28
5. PLANIFICACIÓN DE LAS CARRETERAS	29
5.1. Integración en los planes de ordenación.....	30
5.2. De los planes de la Comunidad Autónoma de Canarias	32
5.3 De los planes de los Cabildos Insulares.....	34
5.4 De los planes de los ayuntamientos	35
6. EN ESPECIAL, LA RELACIÓN ENTRE PLANES DE ORDENACIÓN, COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA Y CONSTRUCCIÓN DE LAS VÍAS	35
7. PROTECCIÓN, EVALUACIÓN E IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DE LAS CARRETERAS	40
8. CONCLUSIONES	45
9. BIBLIOGRAFÍA.....	47

1. INTRODUCCIÓN

Es común afirmar que las infraestructuras son básicas para el buen funcionamiento de la economía y la sociedad. Hace años el Banco Mundial señalaba que representaban, no el motor, pero sí las ruedas de la actividad económica.¹

Las obras públicas, y específicamente las vías de comunicación, en general y particularmente las destinadas a los vehículos automóviles (carreteras, autovías o autopistas), son básicas para el desarrollo socioeconómico de cualquier sociedad y estado, tanto por su incidencia directa al construirse (en el empleo, financieramente, sobre la producción y el consumo de productos y materiales, etc.) como por las posibilidades que permiten desarrollar las mismas (en relación con el comercio interior y exterior, las actividades económico-financieras, el turismo, etc.).²

El término de carretera o ruta nos hace referencia a una vía de transporte de dominio y uso público, que es, generalmente, proyectada y construida para la circulación de vehículos. La Ley 37/2015, de carreteras nos determina un triple aspecto: como dominio público, como obra pública y como soporte para la prestación de servicios públicos. El dominio público vendrá constituido por la Red de Carreteras del Estado —y aquellas que no pertenezcan a esta pero sean de carácter público—, sus elementos funcionales, las zonas contiguas y todas las zonas de titularidad pública que las afecten.

La carretera constituye el elemento principal del proceso urbanizador. Si bien el vehículo a motor es el medio de transporte preponderante en nuestras ciudades, desde las Administraciones Públicas se ha promovido su uso, adaptando el terreno para su paso, compartiendo el espacio urbano al mismo nivel (incluso superior, en ocasiones) que los viandantes. Reflejo de esto es que, a partir del volumen de los vehículos, uso y

¹ DOMÍNGUEZ MARTINEZ J.M.: “El papel de las infraestructuras públicas en el desarrollo económico territorial”: *“eXtoikos”*, N°17, 2017, pág.25

² FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ D.: “Expropiación forzosa y obras públicas de carreteras: legislación histórica y régimen vigente”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 37, 2010, pág.11

demanda, ocupan el mayor espacio público de las calles, muy superior a los destinados a las vías peatonales o las aceras. Por ello, el legislador opta por regular su régimen jurídico y el uso del suelo del que ocupan. De esta forma, cada tipo de clasificación de suelo (rústico, urbanizable y urbano) dispone de unas determinadas características de uso, si bien serán los planeamientos los que calificarán cada suelo de cada clase y categoría con un destino específico. Así, la carretera se constituye como el medio de acceso a todos aquellos espacios previstos por los planes para garantizar el acceso del público general.

La relación entre las carreteras, la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico que recoge la Ley señala la necesidad de que los desarrollos urbanísticos integren sus propias previsiones para satisfacer las demandas locales de movilidad que generen. Así, el urbanismo debe resolver las necesidades de movilidad desarrollando sus propios sistemas e infraestructuras antes de que los flujos de tráfico que producen los nuevos desarrollos desemboquen en la red.³

El planeamiento urbanístico ha de garantizar el uso y disfrute del suelo, según su nivel de protección. Para ello, y siendo el vehículo a motor terrestre el medio de transporte por excelencia durante los S.XX y XXI, y mayoritario en Canarias, se precisa de unas infraestructuras capaces de acoger la demanda que estos generan.

La legislación clasifica las carreteras en: a) autopistas, que serán aquellas que no tienen acceso a propiedades colindantes, no cruzan ninguna otra vía de comunicación y que constará de calzadas separadas para cada sentido de circulación; b) autovías, que son aquellas que no cumplen alguna de las características de las anteriores; c) las carreteras multicarril, que serán aquellas que, sin ser autopistas o autovías, tienen al menos dos carriles destinados a la circulación para cada sentido, con separación o delimitación de los mismos, pudiendo tener cruces; y d) carreteras convencionales, que son aquellas que no reúnen ningún requisito de las anteriores ⁴.

³ Preámbulo de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras. BOE núm.234, de 30 de octubre de 2015

⁴ Artículo 2.2 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras. BOE núm.234, de 30 de octubre de 2015

La red de carreteras de España se compone de un conjunto de vías que discurren por todo el territorio nacional, ya sean de titularidad estatal, autonómica, provincial o local. A 1 de enero de 2019 estaba compuesta de 165.624 kilómetros, de los cuales 26.404, kilómetros, un 15,94% sobre el total, son directamente gestionados por la competencia estatal a través del Ministerio de Fomento, formando a la Red de Carreteras del Estado con 322 vías. Se caracterizan por su función social e interés nacional y estratégico, estando formados por 14.384 kilómetros de carreteras convencionales, 484 kilómetros de carreteras multicarril y de 11.535 kilómetros. Durante el año 2018 todas por ellas circularon el 52,5% del tráfico total y el 65,3% del tráfico pesado.

Las Comunidades Autónomas gestionan 71.313 kilómetros (43,05%), con el 42,2% de tráfico sobre el total; y las Diputaciones Provinciales dispondrán de 67.908 kilómetros (41%), que supondrá el 5,3% del tráfico restante.

Asimismo, los ayuntamientos tienen a su cargo, según la última medición oficial realizada en 1998, 489.698 kilómetros, de los cuales 361.517 son interurbanos.

Aproximadamente 11.355 kilómetros de viario dependen de otros organismos, como los Cabildos y Consejos Insulares. De la totalidad de la red, 17.228 kilómetros son vías de gran capacidad (autopistas de peaje, autopistas libres y carreteras multicarril), de las cuales 12.017 kilómetros pertenecen directamente a la Red de Carreteras del Estado y, por consiguiente, disponen de competencia estatal.⁵⁶

Las carreteras canarias se clasifican en regionales, insulares y municipales, correspondiendo su titularidad a la Comunidad Autónoma, los Cabildos Insulares o a los Ayuntamientos, respectivamente.⁷ Deberán incluirse dentro de los planes de ordenación,

⁵ Disponible en: <https://www.mitma.gob.es/carreteras/catalogo-y-evolucion-de-la-red-de-carreteras> (fecha de última consulta: 9 de abril de 2020).

⁶ Disponible en: <https://www.mitma.gob.es/carreteras> (fecha de última consulta: 11 de abril de 2020).

⁷ Artículo 2.1 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de carreteras de Canarias, BOE núm. 151, de 25 de junio de 1991.

y según indica el Artículo 71 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en aquel calificado como Suelo de Protección de las Infraestructuras (en adelante, SRPI). Aquí deberá incluirse toda infraestructura y dotación pública y privada que sea de interés general de acuerdo con la legislación sectorial, incorporándose preferentemente en Suelo Rústico Común. Será compatible la calificación de SRPI con cualquier otra de suelo rústico. Aunque el SRC sea el ideal, puede incorporarse en otro suelo cuando sobre este no sea posible, bajo las limitaciones recogidas por la ley y siempre que no se encuentre inmerso dentro de malla urbana y recogido en el Plan General de Ordenación del municipio o que se corresponda con el proceso de urbanización.

El presente trabajo, por consiguiente, tiene como objetivo señalar el marco legislativo y competencial en el que se mueve la infraestructura de las carreteras en cuanto a su régimen jurídico. De este modo, se define el ámbito legislativo que rige respecto a la planificación, mantenimiento, uso y protección medioambiental de las mismas. En concreto, Canarias presenta una especial característica diferencial debido a su insularidad y lejanía respecto al resto del territorio nacional al ser imposible su conexión con el continente. Además, el Archipiélago dispone de gran parte de su territorio bajo un régimen de protección medioambiental especial, que dificulta el desarrollo urbanístico, pero preserva el suelo de especial valor.

2. REFERENCIA HISTÓRICA DE CAMINOS Y DEL SUELO

Desde tiempos del Imperio Romano, la Península Ibérica contó con una red de calzadas que se convirtieron en la principal vía de comunicación de la época. Más de la mitad de las provincias actuales españolas presentaban conexión y enlaces entre sí, siendo aquellas las que figuran en el Itinerario de Antonio Augusto Caracalla. Tras la caída del Imperio, las calzadas quedaron abandonadas, apenas realizándose labores de reparación u obras de conservación.⁸

⁸ DURÁN P.: “*Historia de las carreteras de España*”. 2016. Disponible en: <https://noticias.coches.com/noticias-motor/historia-de-las-carreteras-de-espana/198937> (fecha de última consulta: 9 de abril de 2020).

La primera ocasión de intervención sobre las redes de transporte fue de la mano de Alfonso X “El Sabio”, creando en 1273 el Honrado Concejo de la Mesta de Pastores como resultado del auge que experimentaba el lanar. Este reunía a todas las asociaciones y cofradías de pastores y ganadores de León y Castilla, facilitándoles prerrogativas para la construcción y uso de caminos para un mejor funcionamiento de la actividad trashumante. Dichas rutas y caminos se denominaron cañadas reales.⁹

La llegada de los Borbones supuso el impulso de numerosos proyectos de mejora de las calzadas con el objetivo de adecuarlas a la estructura centralista del Estado para reforzar las comunicaciones y el comercio. Carlos III, mediante el Real Decreto de 10 de junio de 1761 *expedido para hacer caminos rectos y sólidos en España que faciliten el comercio de unas provincias a otras, dando principio por los de Andalucía, Cataluña, Galicia y Valencia*, consiguió consolidar un modelo radial de los caminos existentes y extensión hacia Portugal y Francia.¹⁰ Hasta la fecha, en las construcciones de las ciudades se aplicaban las ordenanzas municipales, en donde destacaban las de Madrid, a través de las recopiladas por Torrija en 1661 y Ardemans en 1791 y las recomendaciones sobre policía urbana de las Ordenanzas de Intendentes y Corregidores de 1749.

La Novísima Recopilación de las Leyes de España de 1807 contenía normas sobre las obras públicas. Contaba con títulos como “modo de ejecutar las obras públicas con la mayor utilidad y el menor gasto para los pueblos”. Trajo consigo importantes innovaciones, entre las que se encuentran el empedrado de calles y los preceptos sobre edificación.¹¹ Destacan ordenanzas municipales de la Policía Urbana y Rural de Madrid y de Barcelona que contenían, por primera vez, una zonificación del suelo en espacios reservados al crecimiento de la ciudad.

⁹ EQUIPO DE DICTALIA: “*Los caminos de la Mesta*”. 2013. Disponible en: <https://didactalia.net/comunidad/materialeducativo/recurso/los-caminos-de-la-mesta/7694fd40-8d06-4c74-a86a-42b641a195eb> (fecha de última consulta: 9 de abril de 2020).

¹⁰ Archivo Nacional Histórico. Estado, leg. 4900, *nº15*, primera página. Real Decreto de 10 de junio de 1761 expedido para hacer caminos rectos y sólidos en España que faciliten el comercio de unas provincias a otras, dando principio por los de Andalucía, Cataluña, Galicia y Valencia.

¹¹ PRIETO G.: “La evolución del mapa de carreteras de España”. 2016. Disponible en: <https://www.geografiainfinita.com/2016/01/la-evolucion-del-mapa-de-carreteras-en-espana/> (fecha de última consulta: 9 de abril de 2020).

Hasta la fecha, los caminos y carreteras eran de madacán, un pavimento formado con piedra machacada y arena y prensado con rodillos compresores. Curvas cerradas, fuertes desniveles y un desprendimiento de polvo al paso de los vehículos que transeúntes y conductores no podían apenas soportarlo. Por ellas circulaban carros y carretas, coches de caballos y diligencias. Esas calzadas quedaron obsoletas y la sociedad exigió la adaptación de estas en busca de una conducción más rápida y sofisticada: la de los vehículos a motor. Durante la segunda mitad del siglo XIX se producen grandes obras públicas, en las que la sociedad industrial de nuestros días sienta sus bases infraestructurales de carreteras, ferrocarriles, puertos u obras hidráulicas¹².

Desde 1904¹³ se dio solución al problema gracias al alquitranado. Se experimenta con muy diversos pavimentos en las calles de las grandes ciudades: asfaltados, entarugados, empedrados (de prismas, pedruscos, cuñas o morrillo) y el ya mencionado macadán. Según documentos de la época, la Compañía de Asfaltos de Maestu construía las calles asfaltadas al precio de 22 pesetas el metro cuadrado¹⁴. Las llamadas “nacionales”, herederas de las antiguas calzadas romanas y de los caminos reales, consolidarán carreteras de un solo carril por sentido que atraviesan pueblos y ciudades.¹⁵ A partir de 1920 se comienza a regular limitaciones de velocidad y carga de camiones con motor mecánico, además de incorporarse disposiciones vigentes respecto concesiones de obras en carreteras y zonas de servidumbre.

La España de los años 20 estuvo marcada por la dictadura del General Primo de Rivera, aunque para muchos aspectos fue muy desafortunada, en materia de carreteras, los resultados de este septenio son admirables. Se había observado que ni los

¹² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R: “Las Obras Públicas”, *Revista de administración pública*, núm. 100-102, 1983, pág. 2424

¹³ Plan General de Carreteras 1984-1991, *pág.13*. Disponible en: <http://www.fomento.gob.es/AZ.BBMF.Web/documentacion/pdf/R4604.pdf>

¹⁴ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LA CARRETERA.: “Historia de la carretera”. Disponible en: <https://www.aecarretera.com/quienes—somos/historia/historia—de—la—carretera> (fecha de última consulta: 9 de abril de 2020).

¹⁵ *Ibidem*.

pavimentos ni los trazados de nuestros caminos estaban a la altura del empuje que necesitaba el automóvil. El Circuito Nacional De Firmes Especiales se creó por el Real Decreto de 9 de febrero de 1926 con la intención de reformar y conservar las carreteras que enlazaban las poblaciones de mayor influencia, así como mantener aquellos itinerarios con valor histórico y artístico¹⁶.

Tras finalizar la Guerra Civil, España se convierte en un país arrasado, empobrecido y hambriento, en donde la población sufre carencias de todo tipo. Para paliar esa situación la administración franquista impone el racionamiento de productos y de primera necesidad. Son tiempos del autoacedo, un coche a pedales; de los taxis propulsados por baterías eléctricas; y del gasógeno, un aparato que se añadía en la parte trasera de los pocos coches de la época, que quemaba leña, carbón o cualquier otro residuo combustible.

La segunda mitad del siglo XX trajo consigo el descubrimiento del potencial del turismo, con ello, surge la primera ley del suelo en España, la Ley de 12 de Mayo de 1956 sobre el régimen del suelo y ordenación urbana. Se buscaba paliar la situación de gran variedad de disposiciones normativas de muy variado rango jerárquico y que se muestran insuficientes para afrontar y resolver la ordenación urbanística. Así, se instituye una regulación del suelo según su situación y destino, calificándolo como rústico, de reserva urbana y urbano.¹⁷ Incluso se da comienzo la regulación de zonas de dominio público y afección de las infraestructuras de carreteras, no pudiendo levantarse construcciones en lugares próximos a carreteras de nuevo calzado y de reserva de espacio libre de las ya existentes.¹⁸

El urbanismo pasa a convertirse en competencia integral de la Administración con una previsión planificadora, sin que quepa cualquier construcción que no disponga de la

¹⁶ Plan General de Carreteras 1984-1991, *pág.14*. Disponible en: <http://www.fomento.gob.es/AZ.BBMF.Web/documentacion/pdf/R4604.pdf>

¹⁷ Artículo 2 Ley de 12 de mayo de 1956 sobre el régimen del suelo y ordenación urbana. BOE núm.135 de 14 de mayo de 1956

¹⁸ Artículo 59 Ley de 12 de mayo de 1956 sobre el régimen del suelo y ordenación urbana. BOE núm.135 de 14 de mayo de 1956

debida autorización; además se introduce un régimen de valoración del suelo por razones urbanísticas, de expropiaciones y de valoración a precios de mercado.

La regulación legal de las carreteras en España comienza con la Ley de 7 de mayo de 1851 (*Ley Arteta*) y la de 22 de julio de 1857 (*Ley Moyano*). No obstante, sería el período de la Restauración el que produjo en esta materia una legislación llamada a perdurar, cuya vigencia habría de prolongarse casi un siglo. Fue concretamente en 1877 cuando se dictó una nueva Ley de Carreteras que se mantuvo hasta 1974¹⁹.

La Ley del Suelo de 1956 fue objeto de reforma a partir de la Ley 19/1975, que plasmaba las causas de la situación urbanística española como una insuficiente incidencia de la planificación económica en la planificación física; de una concepción del plan urbanístico como un documento cerrado, estático y acabado sin posibilidad de modificación; la indisciplina urbanística, que ha encontrado en la inadaptación de los planes a las necesidades cambiantes la disculpa permanentemente invocada y que se ha visto también favorecida por las quiebras del vigente ordenamiento y por la indefensión que ha supuesto para el interés público.

Desde el punto de vista de la política urbanística, el condicionante fundamental de la oferta de suelo y de su precio excesivo lo constituye la escasez de suelo urbanizado, que viene determinada fundamentalmente porque los propios planes, cuando califican como apto una cantidad de suelo para el desarrollo urbano, concluyen siendo insuficientes para atender, en condiciones razonables de competencia, las necesidades de la demanda y por el déficit acumulado de infraestructuras primarias y secundarias.²⁰

Mediante el Real Decreto 1346/1976, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana se hace referencia a que la competencia urbanística concierna la facultad de redactar planes nacionales, territoriales

¹⁹ PEMÁN GAVÍN J.M.: “Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho español: una visión de conjunto”, *Revista de administración pública*, núm. 129, 1992, pág.118

²⁰ Preámbulo Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. BOE núm.107 de 5 de mayo de 1975

y generales, así como dividir el territorio en áreas de suelo rústico, urbanizable y no urbanizable. Se precisa la formulación del trazado de las vías públicas y la imposición de los límites de edificaciones y usos del suelo, no pudiendo levantarse construcciones en lugares próximos a las carreteras salvo que la legislación específica aplicable establezca lo contrario²¹. De los generales y directores deberán redactarse planes especiales para la ordenación de las vías de comunicación, sin que en ningún caso los primeros puedan ser objeto de sustitución por los últimos.²²²³

La Constitución Española de 1978 organiza territorialmente al Estado mediante las Comunidades Autónomas, otorgándoles la autonomía para la gestión de sus intereses²⁴, que se plasma en una configuración competencial exclusiva para las autonomías, en materia de obras públicas y de ferrocarriles y carreteras, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma.²⁵

3.COMPETENCIA EN INFRAESTRUCTURAS DE CARRETERAS

3.1 Competencia estatal

Con la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) se crea un sistema de reparto competencial entre el Estado, las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) y las Corporaciones Locales indicado en su Título VIII. Se formaliza un sistema de descentralización, del que ahora tomaremos como referencia el Artículo 149 CE, que es uno de los preceptos que integra el bloque de distribución normativa. El sistema de reparto competencial se realiza mediante una doble lista que expresa cuáles serán aquellas materias que el Estado, las CCAA y los entes descentralizados dispondrán en exclusiva, como indican los Artículos 149 y 148 CE respectivamente.

²¹ Artículo 72 Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. BOE núm.144 de 16 de junio de 1976

²² Artículo 13 Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. BOE núm.107 de 5 de mayo de 1975

²³ Artículo 17 Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. BOE núm.144 de 16 de junio de 1976

²⁴ Artículo 137 de la Constitución Española. BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978

²⁵ Artículo 148 de la Constitución Española. BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978

Las CCAA podrán asumir competencias en "*Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*", sin perjuicio de que la materia en carreteras pueda ser compartida en función de sus características e itinerario. El Artículo 149 CE nos señala el "*interés general*" como un requisito indispensable para la concreción de la competencia que corresponde al Estado. El constituyente no ha precisado qué debe entenderse por obras públicas de "*interés general*", sin que pueda darse a la expresión un sentido unívoco. Los órganos estatales (y muy singularmente el legislador) disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a una carretera como de interés general e integrarla en la Red de Carreteras del Estado.

Las competencias que se corresponden de modo exclusivo al Estado no podrán ser objeto de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del empleo de una ley orgánica de transferencia y delegación como prevé el artículo siguiente. La competencia estatal de la materia objeto de estudio se encuadra en los Artículos 149.1.21º y 149.1.24º CE, correspondientes a transportes terrestres y obras de interés general que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Incluso podríamos incluir que la regulación sectorial dicta, al amparo de los Artículos 149.1.13º y 18º CE, que se atribuye al Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre la legislación básica en contratos y concesiones administrativas, expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones.

Las SSTC 40/1998 y 65/1998 afirman que la concreción de las carreteras de interés general corresponden al Estado, sin perjuicio de lo que pueda afirmar el TC, puesto que el constituyente no ha precisado qué debe entenderse por obra de interés general, que no tiene sentido unívoco.

El desarrollo de los mismos —y en previsión de los Artículos 81 y 82.1 CE no precisa de ley orgánica— se refleja mediante la Ley 37/2015, de carreteras. Sucesora de

la Ley 25/1988, que fue promulgada después de que en años anteriores se hubiera producido numerosas transferencias a las Comunidades Autónomas de parte importante de carreteras estatales, y mientras se encontraba en vigor el Plan General de Carreteras 1984-1991. La Ley disponía la regulación, proyección, construcción, conservación, uso y explotación de las carreteras clasificadas como estatales, determinándose criterios para concretar los itinerarios que pudieran ser denominados como de interés general del Estado.

Estos criterios venían estipulados por el Artículo 4.3 de la Ley y no sufren modificación en la nueva regulación. Se corresponden con aquellos cuyo itinerario sea de tráfico internacional y pasos fronterizos, de acceso a puertos o aeropuertos y con aquellos de largo recorrido nacional que enlacen entre sí comunidades autónomas y principales núcleos de población del territorio.

El título que ampara la competencia del Estado para sostener una red propia de carreteras es la misma existencia de las carreteras estatales. Es innegable conocer que las carreteras son obras públicas y objeto de regulación de legislación específica.²⁶

La Ley 37/2015 impone la necesidad de conciliar el planeamiento y desarrollo urbanístico y la ordenación del territorio con el mantenimiento del flujo de tráfico de largo recorrido, libre de entorpecimientos que podrían afectar negativamente a la Red de Carreteras del Estado y provocar ineficiencias en la gestión de los recursos que a ella se dedican. Por ello, se ha considerado conveniente introducir en la Ley el concepto de servicio público viario que, aunque conocido y considerado como base de la gestión de carreteras, no quedaba reflejado en su legislación²⁷. La relación entre carreteras y ordenación se aborda en la ley mediante la necesidad de que los desarrollos urbanísticos integren las previsiones para poder saciar las demandas de movilidad que se generen en el tiempo, sin esperar a que la Red de Carreteras del Estado satisfaga dicha demanda porque esa no es la función de propia Red.

²⁶ STC 65/1998, de 18 de marzo de 1998. FJ 4

²⁷ Preámbulo de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras. BOE núm.234, de 30 de octubre de 2015

Asimismo, la Red de Carreteras del Estado no puede tratar, mediante los planeamientos locales, de resolver las necesidades de movilidad, por lo que los planes deberán de actuar de forma independiente a la posterior previsión y desarrollo que pueda realizar otra administración.

Mientras tanto, el TRLSRU incluye que se ha de garantizar un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, que está íntimamente relacionado con la Ley 37/2015, que impone la obligación de resolver cualquier problema de movilidad ocupando el menor territorio posible antes de construir nuevas infraestructuras.

Disponiendo de desarrollo mediante el Reglamento General de Carreteras, aprobado mediante el Real Decreto 1812/1994, es importante señalar que la ley de carreteras solo será objeto de aplicación en aquellas carreteras que son de competencia estatal; en ningún caso sus disposiciones podrán regir sobre aquellas que no lo sean o que estén transferidas a las CCAA o a los entes locales (sin perjuicio de disposiciones que veremos más adelante).

La Ley 35/2015 define a las carreteras del Estado como aquellas cuya titularidad, independientemente de su sistema de gestión, corresponde a la Administración General del Estado (en adelante, AGE), que ejerce sus competencias sobre las mismas a través del Ministerio de Fomento. Su denominación será competencia de este Ministerio, en función de criterios de racionalidad, funcionalidad, simplicidad y continuidad de itinerario; e incluso, en casos excepcionales lo pondrán ser a partir de términos geográficos o históricos.²⁸

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio de Fomento es el órgano encargado de la denominación de las carreteras. Sin embargo, aquellas que sean dependientes de otras administraciones públicas deberá corresponderse con las clases y categorías que se

²⁸ Artículo 4.1 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras. BOE núm.234, de 30 de septiembre de 2015

definan para las carreteras del Estado.²⁹ Por tanto, la Ley no es únicamente una ley ordinaria estatal; sino que dispone de articulado correspondiente a una ley marco hacia el resto de CCAA que, a la hora de ejercer su competencia en materia de movilidad terrestre de vehículos, se verán delimitadas por esta ley, posibilidad prevista en el Artículo 150.1 CE.

El Estado ha de abordar la expropiación de bienes y derechos y la imposición de servidumbres u ocupaciones temporales que resulten necesarias para la construcción de obras de carreteras. De aquí extraemos el precepto 149.1.18º CE. Así, la Ley incluye, como competencia estatal, aquello que se considere necesario para la construcción de las carreteras, si las entendemos como obras de interés general. Una obra de interés general, que corresponda más de una comunidad autónoma, será de competencia estatal³⁰.

El concepto de “*obra pública de interés general*” que se expresa en el Art.149.1.24º CE no es la única ocasión en la que se interpone la cláusula del interés general, puesto que se utiliza a lo largo de la Constitución hasta en once ocasiones más. Ciertamente es un término difícil de precisar: a) por su carácter jurídico indeterminado; b) porque el Título VIII CE lo utiliza lo largo de su articulado con sentidos diferentes; y c) porque en la norma fundamental no aparece nunca solo sino siempre está adjetivado de otro término.³¹ El Tribunal Constitucional (en adelante, TC), en la Sentencia 74/1983, de 5 de agosto, interpreta este precepto como un criterio que ha de tener en cuenta el poder constituyente para fijar el sistema de distribución de competencias ³².

Aunque la competencia en materia de carreteras estatales corresponda al Estado, estas podrán ser objeto de delegación en otras administraciones públicas. Incluso podrá solicitarse cooperación con otros entes respecto a ellas: la AGE, las Administraciones de

²⁹ Artículo 4.2 II de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras. BOE núm.234, de 30 de septiembre de 2015.

³⁰ Artículo 149.1.24º de la Constitución Española. BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978.

³¹ TERROL BECERRA, M.J.: “El interés general, su importancia en el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista de estudios políticos*, N° 46-47, 1985, pág.346.

³² STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 3

las CCAA y/o las administraciones locales deberán cooperar para diseñar un procedimiento que permita la simplificación del régimen de autorizaciones relativas a la utilización de las zonas de protección de las carreteras del Estado³³. Por otro lado, el Estado podrá participar en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística³⁴, de tal forma que nos encontramos ante unas prestaciones recíprocas de colaboración entre diferentes administraciones.

Siempre y cuando de forma previa y razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, la competencia estatal respecto a las carreteras del Estado somete al suelo a un régimen de prerrogativas hacia la AGE que le atribuye que los actos de transformación urbanística se puedan promover mediante aquellos actos sujetos a intervención municipal, según la previsión de la Disposición Adicional Décima del Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLSRU).

El Ministro competente por razón de materia remitirá al Ayuntamiento el correspondiente proyecto para que notifique conformidad o disconformidad con la ordenación urbanística en vigor. Tras ello, el Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto y, en su caso, incoará el comienzo del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística.

3.2 Cesión de la competencia a la Comunidad Autónoma de Canarias

Los Artículos 148.1.3º, 148.1.4º y 148.1.5º CE señalan que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma y las carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la misma. De esta forma estamos ante la desvirtuación de la titularidad de las mismas sobre el resto de carreteras. Si

³³ Disposición Adicional Sexta de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras. BOE núm.234, de 30 de septiembre de 2015

³⁴ Disposición Adicional Octava del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015

hablamos del Artículo 148 CE, nos estamos refiriendo, por tanto, a obras públicas de interés único para la Comunidad Autónoma que dispone de ese determinado interés³⁵.

Si ponemos la vista en nuestra Comunidad Autónoma, objeto de la materia de estudio, se refleja mediante de la Ley Orgánica 1/2018, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias; la Ley Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias; y la Ley 9/1991, de carreteras de Canarias.

Desde la promulgación de la Constitución Española se ha producido un proceso de traspaso, cesión y delegación a las Comunidades Autónomas de materias de titularidad estatal a través de la previsión del Artículo 150.2 CE.³⁶

Tras la aprobación del primer Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Ley Orgánica 10/1982, se sucedieron otras leyes que reflejaban la situación especial de la que gozaban las islas. El reconocimiento se realizó tanto en la CE (en los Artículos 69, 138.1, 141 y D.A. Tercera) y en el Estatuto de Autonomía, que ya eran suficientemente conocidos dada la situación de insularidad y de lejanía respecto del resto del territorio. Derivado de ello, se aprobó la Ley Orgánica 11/1982, de transferencias complementarias a Canarias, que instauraba la transferencia a la misma de facultades sobre las materias de titularidad estatal que estuviera contenidas en el Estatuto recién aprobado. Para hacerlas efectivas y respecto la potestad legislativa sobre tales materias, las transferencias serán asumidas por la Comunidad Autónoma, en cuanto no se encuentren reservadas al Estado por la Constitución, conforme al artículo 149 CE, mediante los correspondientes Decretos de traspaso de los servicios necesarios.³⁷

³⁵ STC 65/1998, de 18 de marzo. FJ 8

³⁶ Para un mayor abundamiento al respecto de esta cuestión, consultar texto explicativo del artículo 150.2 de la Constitución Española. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=150&tipo=2> (Fecha de última consulta: 13 de abril 2020)

³⁷ Artículo 1 de la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias. BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

El Real Decreto 1358/1983, de 20 de abril, por el que se aprueban las normas de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y funcionamiento de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria cuarta de su Estatuto de Autonomía de 1982, ha previsto la posterior creación del Real Decreto 2125/1984, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de carreteras. La Comisión Mixta debía de preparar los traspasos y verificarlos. El R.D. afecta a diversas disposiciones por el traspaso de la materia en carretera de la ley de carreteras y su reglamento, entre otros.

En la Ley Orgánica 1/2018, del Estatuto de Autonomía de Canarias, los principios rectores de los poderes públicos en Canarias señalan que estos deberán promocionar políticas de transporte basadas en criterios de sostenibilidad, que fomenten la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad y de la seguridad viaria³⁸.

Asimismo se asume la competencia exclusiva, a través del Artículo 162, de su red viaria, incluyendo la ordenación, planificación, gestión, establecimiento de régimen jurídico y financiero de los elementos de estas redes. Por tanto, asume la transferencia de cualquier infraestructura de transporte que no tenga la calificación de interés general por el Estado, incluyendo la gestión del dominio público necesario para prestar el servicio, el otorgamiento de autorizaciones y cualquier concesión hacia las mismas³⁹.

La asunción de la competencia en materia de carreteras se complementa mediante los Artículos 159 y 160 del Estatuto que otorgan, a la Comunidad Autónoma de Canarias, las competencias exclusivas en materias de obras públicas que se ejecuten en las islas y su planificación, programación y gestión y en materia de transportes terrestres que transcurran íntegramente en el Archipiélago.

³⁸ Artículo 37.13 de Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. BOE núm. 268, de 6 de noviembre de 2018.

³⁹ Artículo 161.1 de Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. BOE núm. 268, de 6 de noviembre de 2018.

El Artículo 160 del Estatuto incluye los principios de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias para el desarrollo de infraestructuras, que estará basada en el principio de solidaridad territorial en los proyectos de estas que facilitan la integración del territorio que dispongan de carácter estratégico para las Islas. Se considerarán de interés general con el efecto de que el Estado participe en su financiación. Esta situación ya venía regulada a partir de la Ley del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (Ley 20/1991) que preveía, a efectos de compensación por el hecho insular, que las obras de infraestructuras de comunicación que fomenten la integración del territorio canario —o con el territorio peninsular— se considerarán de interés general y deberá de disponer de un crédito incluido en los Presupuestos Generales del Estado (en adelante, PGE).

Las inversiones públicas que realice la Comunidad Autónoma se recogerán en el Programa de Inversiones Públicas que se ejecute en Canarias con el objetivo de que las inversiones estatales no sean inferiores respecto al resto del territorio peninsular.

En reflejo de lo anterior, se aprueba la Resolución de 26 de diciembre de 2018, de la Dirección General de Carreteras, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de carreteras 2018-2027, modificada por la Resolución de 20 de febrero de 2020, de la Dirección General de Carreteras, por la que se publica la Adenda al Convenio con la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de carreteras 2018-2027. En estas, se distribuyen hasta un total de 1.200.000.000,00 de Euros destinados, en exclusiva, como inversión en infraestructuras de carreteras por parte de la AGE a efectuar entre estos ejercicios.

A partir de lo anterior, Gobierno de Canarias ejercerá las competencias que le son reconocidas por el Estatuto de Autonomía, desempeñando un papel determinante en la ordenación territorial y de los recursos naturales. Sin perjuicio de ello, le corresponde:

- a) la toma de decisiones políticas en todas las islas en relación con los recursos naturales y con la ordenación;
- b) la planificación general de la dotación de infraestructuras básicas;
- c) la ordenación territorial en ámbito autonómico; y
- d) prestar cooperación,

asistencia técnica y jurídica a Cabildos y Ayuntamientos⁴⁰. Todo esto siempre bajo la financiación pública que realizará la AGE.

El Decreto 45/2016, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Obras Públicas y Transporte, nos señala que en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Consejería de Obras Públicas y Transporte dispondrá de la competencia y la ejecución de las directrices generales del Gobierno de Canarias en las materias de carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, transportes y calidad, tecnología de edificación y obras públicas. Además, se expresa que le corresponde al consejero de esta área la propuesta de anteproyectos de ley y proyectos de Decreto para las materias anteriormente descritas, así como la aprobación de instrumentos de ordenación del territorio, de recursos naturales y urbanismo.

En cuanto a la materia de carreteras, se dispone de competencia para proponer al Gobierno de Canarias de, entre otros: a) la aprobación del Plan Regional de Carreteras y de las Directrices de Ordenación de carreteras; b) declarar la titularidad de carreteras de la Comunidad Autónoma de Canarias y fijación de las dimensiones de servidumbre y afección; c) delegar en los Cabildos Insulares del ejercicio de todas o alguna de las competencias que le correspondan; y d) la aprobación de los Planes Insulares de Carreteras.

A partir del Decreto 366/1985, de 1 de octubre, se crea y regula el Plan Regional de Carreteras, que se constituye como el instrumento jurídico del que dispone Canarias para definir y desarrollar el funcionamiento de aquellas que se integran en la Red Regional de Carreteras. Las carreteras de carácter de interés regional quedan definidas por el Anexo del Decreto 247/1993, de 10 de septiembre. El Plan interpreta la necesidad de que todas las carreteras estén integradas entre sí y pueda garantizarse la participación de todas las administraciones (públicas y privadas) en el proceso de planificación. Si bien, se hace prioridad específica en esta cuestión a los Cabildos Insulares.

⁴⁰ Artículo 12 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. BOE núm. 216, de 8 de septiembre de 2017

Dicho anexo expone aquellas carreteras que se consideran de interés regional. Son varias en cada isla del Archipiélago, como la Circunvalación de Arrecife, Arrecife-Yaiza, el acceso al Puerto Los Mármoles o GC-720, en Lanzarote; la carretera Corralejo-Puerto del Rosario-Morro Jable o el ramal de acceso a Gran Tarajal, en Fuerteventura; en la isla de Gran Canaria, la GC-1, el Ramal de acceso a Telde y a Arucas; la TF-1, TF-5, el tramo Icod-Buenvista, la TF-2, ramales de acceso a Los Cristianos, Puerto de la Cruz y el acceso a la refinería de Santa Cruz de Tenerife, en Tenerife; en La Palma, la carretera Santa Cruz de La Palma-Fuencaliente-Llanos de Aridane-Barlovento, acceso a el Aeropuerto de La Palma y al Puerto de Tazacorte. En las otras islas menores también existen, pues cumplen con las características previstas por la legislación sectorial, por lo que lo serán el trayecto Vallehermoso-San Sebastián-Valle Gran Rey y el ramal del aeropuerto de La Gomera; y los itinerarios de La Estaca-Valverde-Frontera y ramales a La Restinga y al aeropuerto, en la isla de El Hierro, entre otras pocas más de menor afluencia en cada isla.

Como veremos a continuación, entre otras, corresponderán al Consejero aprobar normas técnicas en materia de planificación, construcción, supervisión, conservación y explotación de toda clase de carreteras, aprobar el Catálogo de Carreteras de Canarias o celebrar convenios con Cabildos Insulares y Ayuntamientos respecto la construcción, gestión y financiación de las redes arteriales, travesías e intersecciones entre las distintas redes de carreteras.

4. ASPECTOS CLAVE DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CARRETERAS EN CANARIAS

4.1. Dominio público, zonas de servidumbre, afección y línea de edificación

El dominio público es todo patrimonio que está libre de exclusividad en su utilización. Las obras públicas de interés general se caracterizan esencialmente por la finalidad de satisfacción de las necesidades colectivas. Existen obras destinadas al general aprovechamiento que no son de uso público (señalización marítima, balizas

aeropuertos, instalaciones portuarias, obras de defensa del litoral...). Sin embargo, lo habitual es que una obra pública, que pueda ser utilizada por los ciudadanos, disponga de uso público general, como sucede en los casos de infraestructuras de carreteras, ferrocarriles, puertos, o aeropuertos⁴¹.

Por todos es conocida la concepción de dominio público del Artículo 339 del Código Civil, siendo bienes destinados a un uso o a un servicio público, que incluye el uso de caminos y puentes. Por ello, es la ley reguladora de base de las carreteras, la Ley 37/2015, la que establece que las carreteras dispondrán de cuatro zonas de protección, siendo una de ellas la de dominio público. Las otras tres serán de servidumbre, de afección y de línea de edificación.

En base a esto, para la aprobación de proyectos de obras de carreteras en Canarias, se requiere la declaración de utilidad pública, que afectará a la zona de dominio público y a determinados terrenos, construcciones o bienes que sean necesarios ocupar para la defensa del servicio y la seguridad de la circulación. La declaración de utilidad pública también la podrán realizar los Cabildos Insulares para aquellas de titularidad insular⁴².

Tanto la legislación estatal como la autonómica definen las zonas en las cuales se asientan estas infraestructuras:

a) El dominio público lo definen los Artículos 29 de la Ley 37/2015, 25 de la Ley 9/1991, 74 y siguientes del Reglamento General de Carreteras y 44 del Reglamento de Carreteras de Canarias como los terrenos ocupados por la propia carretera, sus elementos funcionales que garanticen su funcionamiento y explotación y una franja de terreno de ocho metros de ancho en autopistas y autovías, y de tres metros en el resto de

⁴¹ JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J, “Hacia un nuevo concepto de infraestructura pública/obra pública desligado del dominio público y del servicio público”. *pág.*196 Disponible en: <http://afduam.es/wp-content/uploads/pdf/3/PostScript%20anuario12%20p195.pdf>

⁴² Disposición Final Primera, de modificación de la Ley 9/1991, de Carreteras de Canarias, de la Ley 14/2014 de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales BOE núm. 32 de 6 de febrero de 2015

vías. En túneles⁴³ y puentes lo serán la totalidad de superficie ocupada y los soportes de la infraestructura. Claro es que la legislación sectorial ha tenido que definir el punto a partir del cual se comenzará a delimitar este espacio, que se realiza a partir de la *arista exterior*. Se establece que esta medida comenzará a contarse perpendicularmente desde el talud, terraplén, muro de contención o borde de la cuneta más alejado a la carretera, así como bordillos de aceras o zona ajardinada cuando se encuentren en zona urbana. En los casos de actuaciones de construcción o modernización de la Red de Carreteras del Estado, el Ministerio de Fomento deberá delimitar los terrenos de titularidad pública mediante amojonamiento de la superficie ocupada.

b) La zona de servidumbre⁴⁴ queda limitada por dos áreas de terreno, situadas a continuación de la zona de dominio público. Se caracteriza por la imposibilidad de realizarse obras ni de permitirse otro uso que no sean los necesarios para la seguridad vial. La ley canaria de carreteras, sin necesidad de autorización previa, permite actividades agrarias y obras de cerramiento diáfano de protección de fincas rústicas. Se añade que el órgano titular de la carretera y el ayuntamiento podrán autorizar la utilización de esta zona por razón de utilidad pública. Los usos permitidos aquí los establecen ambos reglamentos de carreteras: a) el paso de conducciones de suministros; b) paso de caminos agrícolas o vías de servicio; c) canalización de aguas; d) aprovechamiento de materiales para el uso de carreteras; e) almacenar temporalmente materiales y maquinaria de obras de la carretera; f) depósito temporal de vehículos, cuando estos sean peligrosos para la circulación; o g) la estación temporal de vehículos que no puedan circular por avería.

c) La zona de afección⁴⁵ consiste en dos franjas de terrenos a ambos lados de la carretera. Para túneles, esta zona será la de las proyecciones verticales de los hastiales exteriores y dos franjas de terreno adicionales de 100 metros de anchura. En las

⁴³ El Artículo 74.2 del Reglamento General de Carreteras determina que la zona de dominio público de los túneles será, además, aquella necesaria para su conservación y mantenimiento, teniendo en cuenta su longitud, altura y accesos.

⁴⁴ Artículos 31 Ley 37/2015, 26 Ley 9/1991, 77 y siguientes del Reglamento General de Carreteras y 50 y siguientes del Reglamento de Carreteras de Canarias

⁴⁵ Artículos 32 de la Ley de carreteras estatal, 27 de la Ley de carreteras de Canarias, 82 y 83 del Reglamento General de Carreteras y 55 del Reglamento de Carreteras de Canarias

construcciones e instalaciones ya existentes podrán realizarse obras de reparación y mejora sin que suponga un incremento del valor en cuanto a efecto expropiatorio. En cambio, podrán realizarse trabajos de cultivos agrícolas siempre y cuando no afecten a la seguridad vial ni a el dominio público de la carretera⁴⁶.

d) La línea de límite de edificación se entiende como el punto a partir del cual, y hasta la carretera, queda prohibido cualquier tipo de obra, salvo aquellas de conservación y mantenimiento de construcciones ya existentes. En las carreteras estatales, se encuentra a 50 metros en autopistas y vías rápidas, y a 25 metros en el resto, medidos, como en las anteriores zonas, de forma perpendicular desde la *arista exterior*, que podrá ser inferior por razones geográficas o socioeconómicas. No es así en todos los casos, puesto que pueden darse circunstancias en las que las carreteras transcurran por zonas urbanas, lo que supone que deberá existir una distancia muy inferior, con arreglo al planeamiento urbanístico previsto. Si bien, en vías de circunvalación de ciudades la línea de edificación, se situará a 100 metros desde la arista exterior.

Pueden concurrir casos en los cuales la línea de edificación, como hemos visto anteriormente, vea afectada su medida, haciendo que se encuentre dentro de zonas de dominio público o de servidumbre. Esta línea de edificación deberá quedar siempre al borde de la línea exterior de servidumbre, así que coincidirán línea de edificación y servidumbre en un mismo punto.

Las carreteras estatales y las canarias disponen de diferente medida de estas zonas:

1. Las carreteras estatales: será la zona de dominio público de terrenos ocupados por las propias carreteras del Estado, sus elementos funcionales y una franja de terreno a cada lado de la vía de 8 metros de anchura en autopistas y autovías y de 3 metros en carreteras convencionales, carreteras multicarril y vías de servicio. La zona de servidumbre será desde la delimitación del dominio público y una distancia de 25

⁴⁶ Solo lo contempla el Reglamento de Carreteras de Canarias.

metros en autopistas y autovías y de 8 metros en carreteras convencionales y carreteras multicarril. La zona de afección será de una distancia de 100 metros en autopistas y autovías y de 50 metros en carreteras multicarril y convencionales desde la *arista exterior*. La línea de la edificabilidad se sitúa a 50 metros en autopistas y autovías y a 25 metros en carreteras convencionales y carreteras multicarril, medidos horizontal y perpendicularmente a partir de la arista exterior de la calzada más próxima.

2. Las carreteras de Canarias: se señalan otras formas de medición y de condiciones. Podrán variar la zona de servidumbre y de afección en función de las circunstancias socioeconómicas. Sin embargo, la suma de ambas deberá disponer, al menos, veintidós metros para las autopistas y autovías, y no deberá superar los diecisiete metros para las vías rápidas y carreteras de interés regional, ni los ocho metros para el resto de las carreteras. El Gobierno de Canarias podría, en su caso, fijar en cualquier punto la línea de edificación, con la limitación de no poder ser inferior a la línea de afección o, incluso, eliminar alguna de las zonas de protección de carreteras, excepto la de dominio público. Además, siempre en tramos urbanos de autopistas, la línea de edificación se establecerá a una distancia determinada para que pueda disponerse de una vía de servicio que evite el acceso directo a las propiedades colindantes de la carretera.

4.2. Función social, expropiación, financiación, gestión y explotación

La Constitución Española reconoce la idea de la función social del derecho a la propiedad a través del Artículo 33. Si bien es desarrollado a través de la continua jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que caracteriza a la función social por ser la utilidad social que cada categoría de bien objeto de dominio dispone, como puede ser el suelo. Será el legislador el encargado de identificar esos valores y delimitarlos por la ley, siendo, para el caso del suelo, mediante el TRLSRU. Este texto indica la posibilidad de reservar terrenos para la actuación pública y privada y las ejecuciones territoriales y urbanísticas, creándose los patrimonios públicos del suelo. Este patrimonio está integrado por los bienes, recursos y derechos que adquiere la Administración.

La LSENPC determina las disposiciones que se deberán emplear para la utilización del suelo rústico. El aprovechamiento y uso de este tipo de suelo incluye usos, actividades y construcciones de carácter ordinario. Son así entendidos aquellos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, piscícolas, de pastoreo, extractivos y de infraestructuras⁴⁷. En concreto, el uso del suelo rústico destinado a las infraestructuras comprenderá las actividades y construcciones necesarias para la ejecución y el mantenimiento de obras y la prestación de servicios relacionados con el transporte de vehículos, aguas, energía u otros, las telecomunicaciones, y análogos⁴⁸.

Sin embargo, la STC 86/2019, de 20 de junio de 2019, determina que, aunque corresponde al legislador autonómico la determinación como ordinario o específico, las carreteras no disponen de carácter ordinario, pues presentan excepcionalidad desde la perspectiva de preservación inherente al suelo de esta naturaleza⁴⁹.

Las construcciones de carreteras estatales y canarias, dada su naturaleza, precisan de una ocupación del suelo en el que se trazarán las mismas (en caso de nueva construcción), de modificaciones o ampliaciones, así como de sus respectivas servidumbres. Por ello, la expropiación de terrenos se realiza conforme a la Ley de Expropiación Forzosa, aunque no solamente cabe analizar y valorar el objeto expropiado, sino también los derechos que se pierden y los perjuicios que puede ocasionar. La causa de la expropiación hace referencia a cualquier motivo de interés público, distinguiéndose legalmente la utilidad pública, que incluye naturalmente las obras públicas, y el interés social para hacer referencia a cualquier necesidad colectiva. La declaración de utilidad pública o interés social ha de hacerse por norma legal, como es el caso de las obras de carreteras y de otras obras públicas, según la legislación

⁴⁷ Artículo 59.1 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. BOE núm. 216, de 8 de septiembre de 2017

⁴⁸ Artículo 59.4 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. BOE núm. 216, de 8 de septiembre de 2017

⁴⁹ STC 86/2019, de 20 de junio de 2019. FJ. 8 B) a)

sectorial correspondiente ⁵⁰. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha manifestado la existencia de múltiples conceptos de indemnización que pueden concurrir: por división de finca⁵¹, por razón de su impacto ambiental⁵² o por la privación del derecho a edificar⁵³.

La financiación para las carreteras del Estado, dispuesto por los Artículos 19 y 20 de la Ley 37/2015 y 43 y 44 del Reglamento General de Carreteras, se realiza mediante una asignación prevista en los Presupuestos Generales del Estado, así como los recursos provenientes de organismos y otras administraciones nacionales e internacionales —se precisará de un convenio entre el ente y el Ministerio de Fomento— y de peajes.

A pesar de ello, en los casos en los que se realicen gestiones indirectas de la construcción y del servicio, podrán financiarse a partir de los recursos que disponga la sociedad concesionaria, sin perjuicio de la previsión de subvenciones o del uso de peajes. Se trata de la consideración de la carretera como soporte de un servicio público cuya gestión se encomienda a una entidad privada mediante el otorgamiento de la correspondiente concesión. En el caso de las carreteras, el concesionario se compromete a realizar, a su costa, las obras necesarias para su construcción y adquiere a cambio el derecho a explotar la misma durante un determinado número de años percibiendo las tarifas pagadas por los usuarios por su utilización⁵⁴.

No obstante, excepcionalmente podrá imponerse una contribución especial en aquellos casos que, al proyectarse unas obras de construcción o de mejora de una vía, pueda causar un beneficio especial a una persona física o jurídica, en concepto de aumento del valor con efecto directo de determinadas fincas.

⁵⁰ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ D.: "Expropiación forzosa y obras públicas de carreteras: legislación histórica y régimen vigente", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 37, 2010, págs.48-49.

⁵¹ SSTS de 28 de abril de 1990, de 7 de julio de 1990, de 22 de marzo de 1993 y de 3 de noviembre de 1998

⁵² STS de 30 de septiembre de 2005

⁵³ SSTS de 4 de julio de 1995, de 20 de septiembre de 2000, de 13 de febrero de 2001 y de 7 de abril de 2001

⁵⁴ PEMÁN GAVÍN J.M.: "Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho español: una visión de conjunto", *Revista de administración pública*, núm. 129, 1992, pág.125.

Por otro lado, la financiación se realiza a través de la política de inversiones del Estado en carreteras, que debe perseguir el objetivo del equilibrio territorial, lo cual deriva del genérico mandato del artículo 138.1 CE («el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español...»).⁵⁵ Las carreteras canarias se financian —en el caso de aquellas declaradas de interés regional— a través de la partida de los PGE al que esté inscrita, en concepto de compensación por el hecho insular (en cumplimiento del Régimen Económico y Fiscal de Canarias)⁵⁶.

Todas las carreteras presentes en Canarias se financiarán a través de los presupuestos anuales aprobados por el ente a la que pertenezca, sin perjuicio de los recursos provenientes de otras administraciones y organismos y contribuciones especiales (se incluye el Fondo de Compensación Interterritorial, el Fondo de Compensación y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER).

Las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos (así como los Cabildos Insulares) podrán, en concepto de colaboración entre Administraciones Públicas, ofrecer al Estado aportaciones dinerarias, de terrenos o compromisos de conservación y mantenimiento (*véase: apartado 6 sobre la relación entre planes de ordenación, cooperación interadministrativa y la construcción de la vía*).

Mediante convenios de colaboración, se deberá hacer constar la clase de aportación, cuantía y plazos, así como obligaciones y compromisos entre las administraciones signatarias para garantizar la efectividad.

Bajo la financiación actual de las carreteras se encuentra en el Convenio entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de carreteras 2018-2027, en virtud del cual, y conforme al Artículo 168 del Estatuto de

⁵⁵ *idem*, pág.131

⁵⁶ Sin perjuicio del Artículo 19 del Reglamento de Carreteras de Canarias de que el “*Gobierno de Canarias determine los objetivos y prioridades del Plan Regional de Carreteras, su proyecto, financiación y ejecución*”.

Autonomía de Canarias, *“los proyectos de infraestructuras y las instalaciones de telecomunicación que permitan o faciliten la integración del territorio 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”*.

En relación, el Artículo 95 del Régimen Económico Fiscal de Canarias, se establece que en efecto de compensación a efecto del hecho insular, se considera *“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”*. Por tanto, se está creando un régimen de colaboración entre el Gobierno de España y la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de carreteras para llevar a cabo actuaciones previstas en el Convenio⁵⁷.

El Artículo 14 del Reglamento de Carreteras de Canarias indica que estas quedan en exclusiva competencia y responsabilidad de cada organismo administrador, que será el encargado de su planificación, proyecto, construcción, ampliación de calzada y carriles, obras de adaptación al medio ambiente, conservación, mantenimiento, uso y explotación. La Administración que la disponga deberá, además, de ordenar sus accesos, señalizaciones y regular las zonas de dominio público, servidumbre y afección.

En Canarias son explotadas por la administración que ostente su titularidad y, a diferencia de aquellas estatales, la utilización en las islas de las carreteras se realiza de forma completamente gratuita. Existe una expresión tácita en el Artículo 48 de la Ley 9/1991, que imposibilita la instalación de carreteras que dispongan de peaje o tasas por su uso. Aunque se disponga de gestión pública directa, se corresponde únicamente al

⁵⁷ Para un mayor abundamiento al respecto de esta cuestión, consultar la Resolución de 26 de diciembre de 2018, de la Dirección General de Carreteras, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de carreteras 2018-2027.

uso, pues las áreas de servicio podrán ser explotadas por cualquier sistema indirecto de gestión de servicios públicos siguiendo la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

De otra manera, la administración de estas vías (siguiendo principios de descentralización, eficacia y economía) podrá delegar en los Cabildos Insulares el ejercicio de todas o algunas de las competencias. No es delegable aquellas que mantengan el interés regional.

Esta última cuestión fue objeto del derogado Decreto 65/1988, de 12 de abril, sobre el traspaso de funciones y servicios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma Canarias a los Cabildos Insulares en materia de carreteras. Esa competencia de traspaso de competencias es sustituida mediante el Decreto 157/1994, de 21 de julio y la Ley 8/2015, de Cabildos Insulares. Esta última, al ser más reciente, recoge estos preceptos separados con anterioridad en las demás disposiciones. Ahora se realiza a través del Artículo 6.1 c) de la Ley de Cabildos Insulares “*se atribuirán a los cabildos insulares competencias en: carreteras, salvo las que se declaren de interés autonómico*”.

Por ello, serán competencia de los Cabildos el inventario de las carreteras, la planificación, estudio y proyecto, la ejecución de las construcciones, su explotación y uso y defensa de la infraestructura. Sin embargo, se añade la planificación, ejecución, autorización y conservación de aquellos tramos y redes urbanas que dispongan de interés insular⁵⁸.

4.3. Limitación de uso, acceso y publicitaria

En este punto nos referimos a las potestades de policía administrativa y de control de las que disponen las Administraciones Públicas, que se plasma en las potestades de limitaciones hacia los ciudadanos y usuarios de las vías españolas.

⁵⁸ Sin perjuicio de la competencia que pudiera disponer el Gobierno de Canarias de resolver la disconformidad entre Cabildo Insular y Ayuntamiento para la modificación del respectivo planeamiento. Véase: apartado 6 sobre relación entre planes de ordenación, cooperación interadministrativa y la construcción de la vía.

Las carreteras de titularidad pública permiten el acceso y uso del público general, sin perjuicio de que puedan existir limitaciones de forma permanente como temporal, que impidan la circulación de determinados vehículos o usuarios. Recogido por los Artículos 37 y 38 de la Ley de Carreteras de Canarias, para la utilización de las mismas las administraciones titulares deberán conocer las características de la demanda del tráfico para adaptar la infraestructura. Asimismo, el Ministerio de Transportes pueden reservar determinados itinerarios para uso exclusivo de vehículos automóviles o tramos de autovías para facilitar la comodidad y la seguridad. El ente titular de la vía podrá incorporar límites a los accesos directos a determinadas carreteras, así como impedir que las propiedades colindantes los dispongan.

Con el fin de mejorar la seguridad vial, tanto la Ley de carreteras de Canarias como el Reglamento General de Carreteras, en los Artículos 31 y 88 y siguientes, respectivamente, establecen que fuera de los tramos urbanos está prohibido realizar cualquier tipo de publicidad dirigida al usuario. Esto afecta a cualquier tipo de cartel y colocación de soporte, si bien está dirigida la prohibición a carteles informativos⁵⁹, que precisarán de autorización, y a carteles y anuncios de actividades deportivas o culturales.

5. PLANIFICACIÓN DE LAS CARRETERAS

El Preámbulo de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias señala que la regulación del suelo está basada en su calificación, manteniendo la división clásica de suelo rústico, urbanizable y urbano. La legislación estatal se limita a diferenciar suelo rural y urbanizado, sin perjuicio del establecimiento en la misma de derechos y deberes en los casos de actuaciones de transformación urbanística.

⁵⁹ El Artículo 89.2 del Reglamento General de Carreteras reconoce como carteles informativos a las señales de servicio, carteles que indiquen lugares de interés, los que se refieran a actividades y obras que afecten a la vía y rótulos de sociedades mercantiles si están situados en el inmueble de su sede o centro de actividad.

De un suelo considerado residual se ha pasado a un suelo rústico que precisa un desarrollo sostenible, requiriendo de ordenación que permita su utilización de forma racional y su protección. El SRPI se convierte en una categoría diferenciada especial — compatible con cualquier otra clasificación— que busca suplir las necesidades de interés y de aprovechamiento público y social del suelo.

5.1. Integración en los planes de ordenación

La Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956 expresa: “*el planeamiento constituye la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana*”. Esta es la técnica esencial urbanística. Entre los principios básicos de la ordenación territorial y urbanística, ocupan un lugar privilegiado los principios y criterios ambientales, tales como el uso racional y ordenado de los recursos naturales, el principio de precaución y de prevención, el principio de mínimo impacto, la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, el principio de no regresión de los espacios naturales protegidos, entre otros⁶⁰.

A partir de la amplitud que dispone el derecho urbanístico, podemos estar hablando de planes naturales, territoriales y urbanísticos, sin perjuicio de que puedan disponer de un carácter mixto. Los planes dispondrán, desde un punto de vista legal, de naturaleza reglamentaria. Cualquier infracción en que puedan incurrir determinará la nulidad absoluta o de pleno derecho.

La Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (en adelante, LSENPC), dispone de un título donde se contempla la regulación de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territoriales y urbanísticos, que se desarrolla a partir del Decreto 181/2018, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias. Aquí se disponen los principios de la ordenación, la forma y aprovechamiento

⁶⁰ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. F.L.: “Novedades en materia de planificación en la nueva legislación del suelo de Canarias: hacia la flexibilidad y simplificación del planeamiento”, *Práctica Urbanística*, núm. 158, Mayo 2019, pág.1 Editorial Wolters Kluwer.

de los recursos en la elaboración de sus instrumentos o instrucciones para la cooperación, colaboración y ejecución interadministrativa e intermunicipal.

Como se sabe, los planes territoriales especiales disponen por objeto la concreción y la definición de las infraestructuras y los equipamientos estructurales de interés supramunicipal, así como de uso público. Por lo tanto, estos se mueven en el entorno de la ordenación pormenorizada. Son competencia de los Cabildos Insulares y la consejería de la Comunidad Autónoma que sea competente por razón de materia.

La legislación sectorial en materia de ordenación del transporte de carretera es la Ley 13/2007, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, que define a los Planes Territoriales Especiales de Ordenación de Carreteras como elemento de ordenación del transporte por carretera en sus modalidades públicas y privadas. Esta ley dispone diversas indicaciones a todas las Administraciones responsables en materia de transporte —Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, Cabildos Insulares y ayuntamientos— como que se priorice el uso y el aprovechamiento de los viarios ya existentes antes de la proyección de nuevas infraestructuras de transporte, como expresa la Exposición de Motivos de la Ley 37/2015, de carreteras. Además se añade que los proyectos de nuevas vías deberán de ser adecuadas a los requerimientos de los censos compatibles con la ordenación territorial, evitándose el aumento de la accesibilidad en áreas que, por su valor natural y paisajístico, deberían permanecer al margen del proceso de transformación urbanística. De igual forma, siempre se deberá realizar un estudio detallado de los efectos que induce sobre el territorio.

En el caso de aquellas carreteras que transiten por lugares protegidos y parques nacionales, como la TF-21, TF-38, suelo que puede ser clasificado como Suelo Rústico de Protección Ambiental (SRPA) en las subcategorías de SRPN, SRPP, SRPEN o SRPCO⁶¹, se guiará por la norma prevista por el Artículo 64 de LSENPC. Desde el punto de vista teórico, la previsión ambiental prevalece sobre lo urbanístico y territorial, si bien no impone prohibición de disfrute del espacio clasificado de esta forma. Por lo

⁶¹ SRPN: Suelo Rústico de Protección Natural. SRPP: Suelo Rústico de Protección Paisajística. SRPEN: Suelo Rústico de Protección de Entornos. SRPCO: Suelo Rústico de Protección Costera.

tanto, el propio artículo indica que no están prohibidos los usos y actividades en este suelo, sino que encuentra limitaciones con la propia ley y con los planes de ordenación. Cualquiera de estos ha de estar previsto por el plan y ser evaluado ambientalmente, siendo más restrictivo y exigente aún si el espacio natural pertenece a la Red Natura 2000.

5.2. De los planes de la Comunidad Autónoma de Canarias

El Artículo 156 a) del Estatuto de Autonomía de Canarias establece que corresponde a esta la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del paisaje, incluyendo el establecimiento de directrices de ordenación y gestión de los mismos.

La Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, define a estos como un instrumento del que se encuentran los demás subordinados. De esta forma, la Memoria de las Directrices de Ordenación General de Canarias hace referencia a la red viaria del Archipiélago, mostrando la necesidad de aplicar en todas ellas los principios generales de ahorro del suelo y de mejora de las infraestructuras existentes antes de crear nuevas.

En materia de infraestructuras de interés público, el Decreto 91/2004, de 20 de julio, por el que se inicia el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación de Infraestructuras, señala, a través de su Artículo 2 B.5 a), que Canarias debe, como objetivo específico en materia de red viaria: a) *“establecer criterios para la adaptación de los instrumentos de planeamiento insular y general a las determinaciones que se establezcan, a nivel autonómico”*; y b) *“contribuir a la estructuración básica del territorio conforme al modelo definido para cada isla por el respectivo Plan Insular de Ordenación”*. Más adelante, se añade que los efectos territoriales de las nuevas vías interurbanas requerirán que sean contempladas y definidas en los Planes Insulares de Ordenación y en los Planes Territoriales Especiales.

Mediante la Ley 13/2007 se regulan las competencias que la Comunidad Autónoma dispondrá respecto a la materia: a) la ordenación y planificación de esta clase de transporte; b) la elaboración del proyecto de Directrices de Ordenación de Infraestructuras, de los servicios de transporte de carretera y de las infraestructuras de interés autonómico; y c) indicar, entre otros elementos reguladores de la política de movilidad y de carreteras, cuáles disponen de carácter e interés suprainular.

El Artículo 45 del Reglamento de Planeamiento de Canarias indica que los Proyectos de Interés Insular (PII) o Autonómico (PIA) podrán tener como objeto la ordenación territorial y urbanística y diseño —y ejecución— de sistemas generales de carácter estratégico en virtud del Artículo 123 LSENPC.

De esta forma, los PIA podrán incluir la planificación general de la dotación de infraestructuras básicas, sin perjuicio de que, en su ejecución y desarrollo, puedan participar las islas (a través de Cabildos) y los municipios, o prestar cooperación y asistencia técnica y jurídica. Además, el Gobierno podrá disponer de directrices de ordenación que articulen un desarrollo sostenible y de equilibrio ambiental y territorial en el Archipiélago definiendo estrategias de planificación.

El Gobierno de Canarias dispondrá de titularidad respecto de las carreteras calificadas de interés regional. El Artículo 3 de la Ley 9/1991, de carreteras de Canarias, indica que serán aquellas que se entiendan como vía de circunvalación de la isla, de largo recorrido y/o que conecten entre sí grandes núcleos de población o de interés turístico y económico, las que comuniquen con puertos y aeropuertos, y las que comuniquen la capital de la isla con cualquiera de las características anteriores. Además, estas serán financiadas por los créditos correspondientes de los PGE como compensación del hecho insular.

5.3 De los planes de los Cabildos Insulares

Los Cabildos Insulares, entre las competencias a ellos reservadas en materia de ordenación y gestión del territorio insular, disponen: a) la planificación de las infraestructuras insulares y uso de los recursos básicos; y b) prestar la colaboración necesaria para la ejecución de las políticas públicas y de las infraestructuras básicas de carácter regional en el ámbito del territorio insular. En el Artículo 70 del Estatuto de Autonomía de Canarias se otorga a las islas las funciones, dentro de la legislación aplicable, de las carreteras y del transporte de carretera, salvo que se declaren de interés autonómico.

Mediante los Planes Insulares de Ordenación (PIO) se dispondrá de la ordenación estructural y podrán determinar y localizar los sistemas generales de interés supramunicipal. El Artículo 98 de la LSENPC determina que se considerarán como sistema general de interés supramunicipal a cualquier infraestructura de transporte y de comunicaciones. Esta disposición se relaciona con el Artículo 2 de la Ley de carreteras de Canarias e impone, de forma residual a las islas, la titularidad de aquellas carreteras que no sean municipales ni de carácter de interés general.

En concreto, el régimen jurídico que los desarrollan se muestra en los Artículos 94 y siguientes de la LSENPC, teniendo por objeto la ordenación estructural del espacio insular, definiendo el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible⁶². Los PIO están sujetos a lo que determinen las directrices de ordenación, pero tiene una jerarquía superior a la de los instrumentos de ordenación de ámbito inferior al insular⁶³.

La Ley de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias añade que le corresponderá a los Cabildos Insulares la planificación y programación del transporte

⁶² Artículo 94.2 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. BOE núm. 216, de 8 de septiembre de 2017

⁶³ Plan Especial de Ordenación del Transporte de Tenerife. Marco jurídico-normativo, *pág. 4*. 2012.

por carretera en el marco de la planificación autonómica territorial y sectorial, así como la elaboración de planes territoriales especiales de transportes, entre otros.

5.4 De los planes de los ayuntamientos

Por su parte, en el ámbito de esta materia, los ayuntamientos canarios disponen de competencia respecto la ordenación y ejecución del planeamiento a través de los Planes Generales de Ordenación (PGO) y Planes Parciales de Ordenación (PPO). Las carreteras construidas por particulares en ejecución de planes de ordenación urbana o para el servicio de núcleos urbanos se considerarán también como carreteras municipales.

Todos los instrumentos de ordenación urbanística precisarán una memoria informativa que realizará una descripción detallada de la situación existente, recogiendo cualquier aspecto que sea necesario para la elaboración de los trabajos que abarcará, entre otros documentos, la situación del territorio y sus características o las zonas de asentamiento poblacional o económica. Asimismo, se precisa una descripción del suelo rústico y de aquellas zonas afectadas por la legislación sectorial, que puedan ser objeto de competencia de otras administraciones o que sean sometidas a instrumentos de ordenación diferentes (espacios naturales, carreteras, puertos, aeropuertos, costas...).

6. EN ESPECIAL, LA RELACIÓN ENTRE PLANES DE ORDENACIÓN, COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA Y CONSTRUCCIÓN DE LAS VÍAS

En España encontramos la confluencia de diversas administraciones en un mismo espacio físico, materias o sectores, que desarrollan el actual Estado autonómico⁶⁴. Por ello, la STC 32/1983, de 28 de abril, advertía de la necesidad e importancia de la coordinación en el conjunto del sistema para evitar contradicciones, reduciendo cualquier disfunción que pueda impedir o dificultar el ejercicio de la competencia de las

⁶⁴ STC 118/1998, de 4 junio, FJ 12.

demás administraciones, lo que se entiende como una fijación de medios y de sistemas de relación. Sin embargo, cada Administración es competente del plan que tramita, evalúa y aprueba, asumiendo las responsabilidades que puedan derivar de los cambios que incorpore y de las consecuencias de su nulidad⁶⁵.

La Constitución Española encuadra, bajo los principios de solidaridad, eficacia y eficiencia en la actuación de los poderes públicos (Artículos 2, 138; y 103.1 CE, respectivamente), la regulación de las relaciones que las Administraciones Públicas deberán y podrán construir entre ellas⁶⁶. El Artículo 3.1 k) de la Ley 40/2015, del Régimen Común del Sector Público, indica que las Administraciones deberán respetar su actuación y relaciones en uso de los principios de cooperación, colaboración y coordinación.

Como ya conocemos, el Artículo 71 de la LSENPC, regulador del Suelo Rústico de Protección de las Infraestructuras, establece que estas deberán de crearse sobre Suelo Rústico Común (SRC), salvo prohibición expresa. En el caso de que la infraestructura, dotación o equipamiento no pueda localizarse en suelo rústico por prohibirlo el planeamiento, acudiremos a la cooperación entre administraciones.

Cualquier plan o proyecto de obra de construcción, edificación o de servicios públicos, que afecte a las competencias de varias administraciones públicas por razón territorial, dispondrá de un procedimiento específico para la adopción de acuerdos en materia de política ambiental, territorial y urbanística. Esta cuestión ocurrirá, en concreto, en la elaboración y seguimiento de los instrumentos de ordenación de estos recursos.

En urbanismo, estos principios resultan necesarios como técnica para la gestión de la competencia atribuida a las administraciones autonómicas y locales, por los que

⁶⁵ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. F.L.: “Novedades en materia de planificación en la nueva legislación del suelo de Canarias: hacia la flexibilidad y simplificación del planeamiento”, *Práctica Urbanística*, núm. 158, Mayo 2019, pág.10 Editorial Wolters Kluwer.

⁶⁶ Este principio es inherente a la forma de organización territorial del Estado, implícito en la propia esencia de organización. STC 18/1982. de 4 de mayo, FJ 4.

precisa armonización, aunque lo importante es que se garantice la tutela de los intereses supramunicipales. La cooperación interadministrativa en materia de urbanismo es el principio que ordena las relaciones entre administraciones no vinculadas por el principio de jerarquía, sino por razón de los intereses que cada una de ellas representa⁶⁷. La existencia de cooperación intermunicipal, para afrontar intereses comunes supralocales que carezcan de carácter autonómico, puede favorecer la coordinación de esos intereses con otros supralocales que sí dispongan de carácter autonómico⁶⁸.

De los deberes de colaboración y cooperación surge que las administraciones, en el libre ejercicio de sus competencias, dispongan del principio de asistencia mutua. Basado en la participación conjunta en la elaboración de instrumentos de ordenación, incluye la creación de órganos destinados a deliberar y adoptar acuerdos en materia de política ambiental, territorial y urbanística. Si bien es cierto que la cooperación interadministrativa es necesaria para aquellas actuaciones que tengan por objeto ordenar recursos naturales u ordenación del territorio, proyectos de obras y servicios o proyectos de construcciones, edificaciones y usos públicos, siempre que afecten por localización o uso a competencias de otra administración. La modificación de instrumentos ya aprobados precisa de cooperación mediante un trámite de consulta a las Administraciones Públicas cuyas competencias pudiesen resultar afectadas por la misma y no dispondrá de carácter vinculante⁶⁹.

La protección de los intereses supralocales se encuentra asegurada a través de un doble mecanismo: 1) la incorporación a instrumentos de ordenación ambiental y territorial, que se imponen sobre el planeamiento municipal; y 2) la existencia de un informe preceptivo y vinculante de la Administración autonómica sobre las competencias propias. Por ello, la LSENPC dispone que *“la Administración autonómica emitirá un informe único, preceptivo y vinculante, sobre las cuestiones sectoriales relativas a las competencias de carácter autonómico que pudieran resultar afectadas*

⁶⁷ STC 103/2015, de 28 de mayo de 2015. FJ 1

⁶⁸ FONT LLOVET, T., “Cooperación bilateral y cooperación multilateral: El papel de los hechos diferenciales en la cooperación”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm.1, enero-junio de 2002, pág.38.

⁶⁹ Artículo 19 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. BOE núm. 216, de 8 de septiembre de 2017.

por el plan”. La Comunidad Autónoma debe cooperar y asistir a Cabildos y Ayuntamientos. Si el órgano informante de la Administración autonómica advirtiera que existe algún aspecto del plan sometido a informe del que pudiera resultar una manifiesta infracción del ordenamiento jurídico, lo pondrá en conocimiento de la Administración promotora del plan, basándose estrictamente en criterios de legalidad (no de oportunidad)⁷⁰.

A través de los Artículo 55 y siguientes de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se establece que las Administraciones deberán coordinarse entre sí bajo el principio de eficacia. Mismos preceptos se incluyen en la legislación canaria a través del Título IV de la Ley 8/2015, de Cabildos Insulares. De igual forma, al amparo del Artículo 58⁷¹ y la Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/1985⁷², se crea la Federación Canaria de Municipios (FECAM)⁷³. Sus objetivos son el fomento de la autonomía local, la defensa y promoción de intereses comunes de los municipios canarios —que incluye la materia de política ambiental, territorial y urbanística—, el apoyo común a iniciativas públicas y privadas que supongan la mejora de los servicios públicos y la potenciación de la coordinación, cooperación y colaboración comarcal, insular y regional.

En cualquier caso, la jurisprudencia del TC⁷⁴ diferencia entre la cooperación, de carácter voluntario, y la coordinación, de carácter obligatorio:

a) Tanto la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común como la Ley 7/2015, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 40/2015 hacen referencia a la *cooperación* cuando dos Administraciones, no vinculadas entre sí por el

⁷⁰ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. F.L.: “Novedades en materia de planificación en la nueva legislación del suelo de Canarias: hacia la flexibilidad y simplificación del planeamiento”, *Práctica Urbanística*, núm. 158, Mayo 2019, pág.11 Editorial Wolters Kluwer.

⁷¹ Las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales.

⁷² Las Entidades Locales pueden constituir asociaciones para la promoción de sus intereses comunes.

⁷³ Al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación, y de la Ley 4/2003, de Asociaciones de Canarias.

⁷⁴ SSTC 27/1987, 214/1989, 80/1980

principio de jerarquía normativa y de forma voluntaria (dentro de sus competencias), asumen compromisos específicos para lograr un fin común, requiriendo de aceptación expresa. Así pues, *la exigencia de un convenio o acuerdo de voluntades puede reconducirse, con total naturalidad, al mínimo común denominador que caracteriza las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*⁷⁵.

b) Mientras, la *coordinación* implica la fijación de sistemas y medios de relación que hagan posible una información recíproca, la homogeneidad en determinados aspectos y la acción conjunta en el ejercicio de sus competencias. Se entiende la coordinación como la competencia inherente a toda actividad planificadora o legislativa⁷⁶.

Como síntesis de lo anterior, la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/1991, de carreteras de Canarias, refleja que podrán modificarse, mediante Decreto, la construcción de nuevas carreteras por la Comunidad Autónoma, por sí misma o en colaboración con otras Administraciones Públicas, siempre que estas vías tuviesen consideración de interés regional.

Asimismo, el Artículo 16 de la Ley 9/1991 establece supuestos de modificaciones de planeamientos y de la ordenación en casos de construcción de nuevas carreteras regionales, insulares o cuando se realice alguna modificación significativa de las vías preexistentes cuando no estén recogidas en el PGO del municipio:

a) Para el supuesto de construcción de nuevas carreteras o modificación de las preexistentes cuando no esté recogido en el PGO, la Administración que lo promueva deberá remitir el estudio del proyecto a las administraciones afectadas. Estas deberán de contestar a dicho informe en plazo de dos meses para su pronunciamiento acerca del trazado y su conveniencia. El silencio del ayuntamiento del municipio afectado se entenderá como un otorgamiento de conformidad. En caso de no prestar

⁷⁵ STC 103/2015, de 28 de mayo de 2015. FJ 8

⁷⁶ GUIÚO SÁNCHEZ-GALIANO, A., CÓRDOBA CASTROVERDE, D.: “Principio de coordinación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Documentación Administrativa*. Núm 230-231. 1992. Pág.338.

dicha conformidad, el Gobierno de Canarias tendrá la facultad de resolver. 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 planteamientos urbanísticos, adaptándolos a las nuevas circunstancias.

b) En el caso de cualquier modificación de un planeamiento urbanístico que afecte a carreteras insulares o regionales, al Gobierno de Canarias o al Cabildo Insular correspondiente se deberá de informar y el pronunciamiento de estos se realizará en dos meses. Al igual que en el caso anterior, el silencio se entenderá como conformidad tácita. Sin embargo, en caso de que exista oposición por la administración titular de la vía, se dará otorgará plazo a la administración actuante para su rectificación. Si no se realiza, quedará en suspenso la modificación hasta su corrección.

Los convenios y la colaboración interadministrativa podrán extenderse a más ámbitos y materias, como podrá ser la gestión o la financiación de las carreteras, incluyéndose tanto para la Red de Carreteras del Estado como para aquellas de titularidad regional o insular de la Comunidad Autónoma de Canarias (*véase: apartado 4.2 sobre función social, expropiación, financiación, gestión y explotación*).

7. PROTECCIÓN, EVALUACIÓN E IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DE LAS CARRETERAS

Es determinante conocer que el TRLSRU regula únicamente las condiciones básicas del suelo para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo, de los ciudadanos.

A partir de la regulación básica del Estado, se permite a las Comunidades Autónomas, en el ámbito del Artículo 148.1.3º CE, legislar la ordenación del territorio, realizado en nuestra autonomía a través de la LSENPC. Aquí encontramos regulación canaria en materia del régimen jurídico de los recursos naturales y de la ordenación del suelo. Esta legislación se encuentra en línea con la legislación europea comunitaria y

estatal (Directiva 2001/42/CE y Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental), más allá de los ajustes organizativos o procedimentales derivados de la legislación propia, concibiendo el planeamiento no sólo como una herramienta al servicio de la protección ambiental (que puede jugar un papel importante en la lucha contra el cambio climático, el fomento de las energía renovables, la eficiencia energética, etc.), sino también como un instrumento estratégico para alcanzar otros fines públicos.⁷⁷

Debe recordarse la existencia de una normativa estatal que transpone la normativa comunitaria en la materia, que ha optado por una regulación conjunta de los aspectos relativos a la evaluación ambiental de planes (EAE) y la evaluación de impacto ambiental de proyectos (EIA). Por tanto, habrá que diferenciar cuándo esa evaluación se proyecta sobre planes o programas y cuándo afecta a proyectos de obras. En la planificación y construcción de las carreteras podemos encontrarnos esos dos ámbitos.

El principio rector de la política social —Artículo 45.2 CE— de utilización racional de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente, y el Real Decreto Legislativo 7/2015, desarrollan el principio de desarrollo territorial sostenible. Inherente a las Administraciones Públicas, estas dispondrán del deber de establecer medidas de conservación y protección de los recursos naturales, la flora, fauna y el paisaje, protegiendo el medio rural y respetando sus valores. De igual manera, la competencia en el Archipiélago la disponen los municipios y Cabildos Insulares a través del desarrollo legislativo y de ejecución estatal que realiza la Comunidad Autónoma de Canarias⁷⁸.

Las carreteras precisan una tramitación específica referente a su impacto ambiental, y, en especial, en aquellas vías que transiten por SRPA o que pertenezcan a la Red Natura 2000 (Artículo 64 LSENPC). La Ley 37/2015 de carreteras, como ley marco y reguladora de aquellas de titularidad estatal, establece el principio de movilidad

⁷⁷ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. F.L.: “Novedades en materia de planificación en la nueva legislación del suelo de Canarias: hacia la flexibilidad y simplificación del planeamiento”, *Práctica Urbanística*, núm. 158, Mayo 2019, pág.2 Editorial Wolters Kluwer.

⁷⁸ Artículos 70.2 n), 75 y 153 Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. BOE núm.268, de 6 de junio de 2018.

sostenible, entendido como la forma de conseguir que las infraestructuras de carreteras sean eficientes en su gestión y uso, ocupando la menor superficie de terreno posible.

Para satisfacer las demandas locales de movilidad, las Administraciones Públicas han de relacionar las carreteras con la ordenación del territorio, el planeamiento y las propias previsiones de desarrollo socioeconómico. Esta última cuestión presenta especial importancia, pues la eficiencia también incluye que, en la creación de infraestructuras públicas de cualquier ámbito, se realice conociendo las posibilidades de crecimiento y desarrollo de las necesidades de la población para que estas sean perdurables en el tiempo. La acción pública de desarrollo de infraestructuras de interés general se fundamenta en el principio desarrollo territorial sostenible, presente en el Artículo 3 del Real Texto Legislativo 7/2015.

El control sobre el impacto ambiental de cualquier obra pública se apoya en cuatro documentos, elaborados en la fase inicial, para dar inicio al procedimiento (documento inicial estratégico) o para determinar su necesidad (documento ambiental del proyecto, documento de alcance), en la fase central (estudio de impacto ambiental estratégico) o incluso en etapas tardías (documentación complementaria).⁷⁹

Es por ello que el Artículo 15 de la Ley de Carreteras de Canarias nos remite a la Ley 11/1990, de Prevención del Impacto Ecológico para realizar esos controles sobre los anteproyectos de vías⁸⁰. Se precisa una evaluación de acuerdo con esta legislación, aunque, en la actualidad, ha quedado derogada, por la Ley 4/2017, SENPC.

Será necesaria la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para proyectos de interés insular o autonómico que contengan ordenación y ordenaciones pormenorizadas de un plan general, planes parciales y especiales, así como sus modificaciones menores.

⁷⁹ CARRASCO GARCÍA M.J., DE SALAMANCA SÁNCHEZ-CÁMARA. “Evaluación de impacto ambiental de infraestructuras. Redacción y tramitación de documentos”. 2010. Disponible en: https://www.apabcn.cat/Documentacio/areatecnica/PDFS_RENART/R29896.pdf

⁸⁰ Disposición derogada por la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales. Por su parte, la Ley 14/2014 es derogada, excepto las disposiciones adicionales 7, 9, 10, 13, 20, 24 y finales 1, 3, por la disposición derogatoria única 1.f) de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Como hemos visto con anterioridad, en caso de concurrencia de planes entre distintas administraciones deberán adoptar entre ellas las medidas necesarias para que no se someta por duplicado a evaluación⁸¹ (*véase: apartado 6 sobre la relación entre planes de ordenación, cooperación interadministrativa y construcción de las vías*).

A través del Artículo 12.5 de la Ley 4/2017 se crea la Comisión Autónoma de Evaluación Ambiental y la Comisión de Informe Único de Canarias, siendo reguladas a partir del Decreto 13/2019, de 25 de febrero. Por consiguiente, se crea un órgano colegiado que es el órgano responsable de emitir, previa deliberación, el Informe Único en la tramitación de los instrumentos de ordenación⁸². En la materia que nos concierne, la Comisión Autónoma de Evaluación Ambiental actúa como órgano ambiental respecto a planes y proyectos de carreteras. Aunque, sin lugar a dudas, el papel más importante lo desarrolla la Comisión Autónoma de Informe Único, que emitirá informe preceptivo y vinculante del documento que apruebe el instrumento de ordenación⁸³.

De esta forma, el Anexo de Evaluación ambiental de proyectos de la LSENPC establece que los proyectos de carreteras serán sometidos a evaluación ambiental ordinaria. De acuerdo con la legislación estatal básica, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, este procedimiento de evaluación ordinario no puede exceder de veintidós meses, por lo que debe ser aprobado en los siguientes dos años. Los pronunciamientos ambientales —la declaración ambiental estratégica, el informe ambiental estratégico, la declaración de impacto ambiental y el informe de impacto ambiental— tienen la naturaleza jurídica de un informe preceptivo y determinante, que establece no poder continuar con la tramitación del procedimiento.⁸⁴

⁸¹ Artículo 86 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. BOE núm. 216, de 8 de septiembre de 2017.

⁸² Artículo 1 del Decreto 13/2019, de 25 de febrero, por el que se crea el órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único de Canarias, y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento. BOC. Núm.49, de 12 de marzo de 2019.

⁸³ Artículo 22, *idem*: PIO, PGO, PTE, PTP, entre otros

⁸⁴ Preámbulo de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. BOE. núm.296 de 11 de diciembre de 2013

Conforme a ello, el Anexo de la LSENPC —al igual que el Anexo I, sobre proyectos sometidos a evaluación ambiental ordinaria de la Ley 21/2013— indica que se realizará mediante una evaluación ordinaria cuando se trate de: a) *la construcción de autopistas, autovías, carreteras convencionales de nuevo trazado y variantes de población;* b) *las actuaciones que modifiquen el trazado de autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales preexistentes en una longitud continuada de más de 10 kilómetros;* y c) *la ampliación de carreteras convencionales que impliquen su transformación en autopista, autovía o carretera de doble calzada en una longitud continuada de más de 10 kilómetros.*

Para realizar la evaluación ambiental ordinaria será necesario que se cumplan los trámites y plazos previstos por el Artículo 33 y siguientes de la ley estatal de evaluación ambiental. El promotor de la obra remitirá al órgano encargado de la tramitación y análisis de los informes (en Canarias, como hemos visto con anterioridad, será la Comisión Autonómica de Informe Único) una solicitud de evaluación de impacto ambiental, que analizará, además, si se cumplen los requisitos previstos por la legislación en la materia sectorial, que en este caso sería de carreteras.

Para el estudio, y siguiendo el Artículo 40 de la Ley 21/2013, el órgano ambiental ha de comprobar que se ha seguido todo el procedimiento correctamente y que el estudio de impacto ambiental elaborado por el promotor esté completo. En caso contrario, se requerirá subsanar en el plazo de tres meses que, transcurrido el mismo sin haber procedido a la subsanación, se dará por finalizada la evaluación. Cuando se complete el expediente se efectuará un análisis técnico, pudiendo solicitar al órgano promotor que corrija o aclare cualquier documento.

La declaración de impacto ambiental será preceptiva y determinante y, en su caso, establece las condiciones en las que puede desarrollarse el proyecto conforme a una adecuada protección. En su caso podrá requerirse el cese, desmantelamiento, o demolición del proyecto.⁸⁵ La autorización del proyecto incluirá, tal y como establece el

⁸⁵ Artículo 41 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. BOE. núm.296 de 11 de diciembre de 2013

Artículo 42.2 de la Ley 21/2013, los *efectos significativos del proyecto en el medio ambiente, condiciones ambientales establecidas*, así como una *descripción de las características del proyecto y las medidas previstas para prevenir, corregir y, si fuera posible, compensar los efectos adversos significativos en el medio ambiente*.

Su vigencia será de cuatro años en los casos en los que no se haya realizado la actividad, pudiendo solicitar prórroga.

8. CONCLUSIONES

- **Primera:** La titularidad de las carreteras en las islas ha quedado designada a la Comunidad Autónoma, que se ha reservado la titularidad de aquellas que cumplen unas determinadas características; y se ha delegado en favor de los Cabildos Insulares, sin perjuicio de aquellas que disponen de carácter urbano, que nunca han sido transferidas, pues siempre han pertenecido a los municipios. Por ello, y dada las características del terreno, ambientales y paisajísticos de las islas, así como el desarrollo urbano y turístico ha de realizarse una ponderación entre la protección medioambiental y el ámbito socioeconómico.

- **Segunda:** Las carreteras en Canarias disponen de una clasificación como bien de dominio público de interés general que la LSENPC y la legislación sectorial consideran de especial relevancia a la hora de determinar su situación y planificación, protección ambiental, financiación y uso. De esta forma, se consiguen determinar las zonas de dominio público, afección y servidumbre que consiguen definir un nivel de protección suficiente que garantiza su correcto funcionamiento sin injerencias de particulares y de otras administraciones.

- **Tercera:** La cooperación interadministrativa supone el eje fundamental en el Estado de las Autonomías pues, dentro de las prerrogativas de cada Administración, se precisa de la colaboración entre ellas para el desarrollo de los objetivos definidos en los planes de ordenación. Dada la particularidad insular, en los planes de infraestructuras en

Canarias, el papel de cada Administración debe estar claro para que aquellos trámites administrativos necesarios para el planeamiento y construcción de carreteras se realicen sin dilaciones indebidas.

- **Cuarto:** El frágil territorio de de las islas obliga a una necesaria protección medioambiental a la que la ley otorga una importancia trascendental. No solamente existe una protección definida por el propio planeamiento, sino que la legislación de carreteras otorga estas disposiciones para mantener un estatus diferenciado respecto al resto de infraestructuras y del suelo.

9. BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LA CARRETERA.: “Historia de la carretera”.
- CARRASCO GARCÍA M.J., DE SALAMANCA SÁNCHEZ-CÁMARA. “Evaluación de impacto ambiental de infraestructuras. Redacción y tramitación de documentos”. 2010.
- DOMÍNGUEZ MARTINEZ J.M.: “El papel de las infraestructuras públicas en el desarrollo económico territorial”: “*eXtoikos*”, núm.17. 2017
- DURÁN P.: “*Historia de las carreteras de España*”. 2016.
- EQUIPO DE DICTALIA: “*Los caminos de la Mesta*”. 2013.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ D.:”Expropiación forzosa y obras públicas de carreteras: legislación histórica y régimen vigente”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 37, 2010, págs. 11-62.
- FONT LLOVET, T., “Cooperación bilateral y cooperación multilateral: El papel de los hechos diferenciales en la cooperación”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm.1, enero-junio de 2002.
- GUIÚÓ SÁNCHEZ-GALIANO, A., CÓRDOBA CASTROVERDE, D.: “Principio de coordinación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Documentación Administrativa*. 1992.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. F.L.: “Novedades en materia de planificación en la nueva legislación del suelo de Canarias: hacia la flexibilidad y simplificación del planeamiento”, *Práctica Urbanística*, núm. 158. 2019. Editorial Wolters Kluwer.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J, “Hacia un nuevo concepto de infraestructura pública/obra pública desligado del dominio público y del servicio público”.
- MARINERO PERAL, Á.: *Código de Urbanismo de las Islas Canarias*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. 2019.
- PEMÁN GAVÍN J.M.: “Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho español: una visión de conjunto”, *Revista de administración pública*, núm. 129, 1992, págs.117-162.
- PRIETO G.: “La evolución del mapa de carreteras de España”. 2016.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R: “Las Obras Públicas”, *Revista de administración pública*, núm. 100-102, 1983, págs. 2427-2469.
- TERROL BECERRA, M.J.: “El interés general, su importancia en el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista de estudios políticos*, Nº 46-47. 1985.