

Roj: STS 6019/2011
 Id Cendoj: 28079130052011100524
 Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
 Sede: Madrid
 Sección: 5
 Nº de Recurso: 794/2008
 Nº de Resolución:
 Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
 Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS
 Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintidós de Septiembre de dos mil once.

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto los recursos de casación, tramitados bajo el número nº 794/2008 interpuestos por la ADMINISTRACION PUBLICA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CANARIAS, representada y asistida por el Letrado de su servicio jurídico, y por el CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA, representado y asistido por su Letrado, contra la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de las Palmas de Gran Canaria, de 3 de septiembre de 2007 (recurso contencioso-administrativo 62/2004). Se ha personado en las actuaciones como parte recurrida la compañía HZ AGRICOLA S.L., representada por el Procurador D. Juan Antonio García San Miguel y Orueta.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- La Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de las Palmas de Gran Canaria, dictó sentencia con fecha 3 de septiembre de 2007 (recurso contencioso-administrativo nº 62/2004) en cuya parte dispositiva se acuerda:

<< FALLO: Estimar parcialmente el recurso interpuesto por la Procuradora doña Ana Ramos Varela en representación de HZ AGRICOLA S.L. contra el *Decreto 277/2003 de 11 de noviembre* y el *Decreto 68/2004 de 25 de mayo* que anulamos en todo lo referente a las determinaciones y contenido del Plan Insular de Ordenación correspondiente a la "Actuación A.1.3 Corredor Viario Estructurante del Litoral de Alta Capacidad Desdoblamiento de la GC.2 y Variante de la GC.207 entre la Granja Experimental (Arucas) y Santa María de Guía (PTE14) >>

SEGUNDO.- La entidad HZ AGRICOLA S.L. había impugnado el contenido íntegro del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria por diversos motivos que fueron desestimados -sin que sobre ellos se haya suscitado debate en casación-, siendo acogida, en cambio, la pretensión subsidiaria de la demandante de que se declarase la nulidad de la Actuación A.1.3 Corredor Viario Estructurante del Litoral de Alta Capacidad Desdoblamiento de la GC.2 y Variante de la GC.207 entre la Granja Experimental (Arucas) y Santa María de Guía (PTE14) , aspecto de la controversia del que se ocupan los fundamentos jurídicos quinto al undécimo sentencia de instancia .

El planteamiento de la controversia en este concreto punto queda delimitado en el fundamento quinto, que se expresa en los siguientes términos:

<< (...) QUINTO.- Se interesa subsidiariamente la nulidad de las determinaciones correspondientes a la actuación A.1.3. Corredor Viario estructurante del litoral de alta capacidad: Desdoblamiento de la GC 2 y variante de la GC-207 entre la Granja experimental (Arucas) y Santana María de Guía (PTE14).

Afirma el recurrente que la previsión de que se estudie como alternativa al trazado actual una variante por el Sur de Bañaderos es contraria a las Directrices porque ignora la posibilidad de desdoblar la vía existente que es la de menor coste en concreto la Directriz 3.2.2 i) que dispone el uso eficiente de la infraestructura existente, su adaptación y mejora como alternativa sostenible a la creación de nuevas infraestructuras; el mínimo impacto D.7.4.c) .el desdoblamiento de la vía existente y su conversión en autovía es el único que cuenta con declaración de impacto ambiental favorable y el único proyecto en relación a la variante he dicho trazado ha recibido un impacto desfavorable. La Administración ha previsto una variante en lugar del

desdoblamiento de la actual vía prescindiendo de los intereses medioambientales y sacrificando la actividad agrícola de la zona y sus valores naturales paisajísticos y culturales, vulnerando las Directrices 48, 81, 84 y 126 .

A ello se añade como causa de nulidad que no existe motivación respecto a la justificación de la previsión; y, pese a las diversas sentencias de esta Sala como la de 5 de septiembre de 2003 y 4 de marzo de 2005 que anularon el proyecto de duplicación y variante de la carretera C-810y el fracaso de las Normas Subsidiarias de Arucas anuladas en este particular por sentencia de 7 de marzo de 2005la Administración insular con el mismo fin aprobó el Plan Territorial Insular eligiendo un trazado que viene a coincidir en dos terceras partes con la Variante de Bañaderos, conocida como alternativa C, sin declaración de impacto ambiental.

Añade el recurrente que la Administración "persigue a través del PIO que se valore como alternativa un trazado del corredor litoral a la altura de Bañaderos que es contrario al proyecto ya aprobado y evaluado favorablemente en cuanto a su impacto ambiental, a favor de una variante que ha recibido una evaluación de impacto ambiental desfavorable, cuyo proyecto de ejecución ha sido anulado en vía judicial y cuya inclusión en otras normas de planeamiento ha sido asimismo anulado en vía judicial. Y todo ello- esto es lo que da lugar a la anulación de las determinaciones del PIO en este punto- lo hace sin justificar en modo alguno porque acoge dicha solución".

Las dos Administraciones demandadas han tomado posiciones defensivas distintas:

1.- La Comunidad Autónoma ha basado la defensa del PIO en criterios de ordenación del área en los que considera que desdoblar la vía es la peor opción. Expone que aunque el desdoblamiento puede tener un menor coste económico, perpetuaría una mala ordenación que constriñe el desarrollo social y económico del litoral de un municipio como el de Arucas en el que, por su proximidad a la capital, se realizan unas previsiones claras de crecimiento. El ejemplo de una ciudad que ha crecido de espaldas al mar y que, además, ha establecido una barrera entre la ciudad y la costa, con la interposición de una vía rápida, lo tenemos en la ciudad de Las Palmas. Se trata de evitar una barrera artificial entre la futura ciudad y la costa.

El hecho de que exista un proyecto con declaración de impacto emitida no impide a posteriori un trazado alternativo o diferente, cuyo proyecto estará igualmente sujeto a la obtención de la declaración de impacto.-

En cuanto a la motivación existe pero no a partir del sistema viario sino desde la perspectiva ordenadora de la pieza de suelo en el que el sistema viario es un elemento más.

2.- El Cabildo por su parte distingue entre las previsiones del PIO que son recomendaciones; de las disposiciones del Plan Territorial Especial objeto de otro recurso. Las previsiones del PIO las justifica en la necesidad de estructurar un territorio que cuente con una red viaria de alta capacidad proponiendo un modelo que libere a la llanura litoral de la carga de soportar la infraestructura, evitando la barrera física entre las edificaciones y la costa. La duplicación provocaría una fragmentación del territorio, dificultades físicas en el acceso a la zona de baños, verdes y deportivas y el efecto pantalla que la vía tendrá, si discurre por la costa.

La defensa del Cabildo analiza los distintos avatares sufridos por este proyecto y matiza las apreciaciones de la actora, conectando las previsiones con el PTE que tiene tres tramos:

Tramos I- Tamaraceite- El Guincho

Tramo II El Guincho - San Andrés

Tramo III San Andrés - Santa María de Guía (suspendida en el Espacio Natural Protegido C-12, Parque Rural Doramas y al Barranco de Azuaje, como al entorno de litoral):

En el tramo II se han dado cuatro alternativas según el PTE.

1.- El proyecto llamado duplicación de la carretera, alternativa inicial, tenía declaración de impacto condicionada pero no favorable (Alternativa D del PTE)

2.- Si bien el segundo proyecto llamado variante de Bañaderos tenía declaración de impacto desfavorable fue posteriormente revisada por la COTMAC que le dio el carácter de favorable. (Alternativa C del PTE) Posteriormente anulado por Sentencia de esta Sala tanto el proyecto como la declaración de impacto.

3.- El tercer proyecto, alternativa B, (que es el que se inserta en el PIO) coincide en un 66% con la alternativa C del PTE, variante Bañaderos. Afirma el Cabildo que la modificación en un 34% del trazado conlleva que se pueda considerar un nuevo proyecto y que si no se ha hecho la declaración de impacto ambiental es porque se está esperando que se de solución al paso por el Barranco de Azuaje en el Tramo III que supeditará la declaración ambiental del Tramo II.

En el periodo probatorio el Cabildo aportó un informe de su técnico que enfatiza que el carácter indicativo del trazado propuesto por el PIO, siendo el objeto de la indicación incluir esta alternativa en el estudio del PTE deviniendo innecesario explicar en la Memoria las razones por las que se ha dibujado un trazado concreto. Afirma que el Plan Insular remite al Plan Territorial Especial como instrumento de desarrollo de aquel el estudio de las alternativas y la determinación del trazado definitivo. El técnico afirma que las determinaciones del PIO no favorecen ni perjudican al objeto que motiva el recurso lo que se pretende es la obligatoriedad de llevar a cabo la actuación consistente en el desdoblamiento de la carretera existente, en prever los enlaces con otras infraestructuras y núcleos de población y el resto de las determinaciones escritas., por ello se habla solo de una de las alternativas a considerar>>.

El fundamento sexto de la sentencia se ocupa de explicar la regulación y contenidos de los Planes Insulares de Ordenación, así como de detallar las determinaciones que incorpora el instrumento impugnado en los puntos a que se refiere la controversia; y lo hace del modo siguiente:

<< (...) SEXTO.- El artículo 18.4.c) del TRLOTENC dispone que "Los Planes Insulares habrán de definir el modelo de ordenación territorial que se propugna para la isla y hacia cuya consecución deberán dirigirse coordinadamente las actuaciones públicas y privadas.

A estos efectos establecerán, al menos, las siguientes determinaciones:

a) La estructura y localización de las infraestructuras, los equipamientos y las dotaciones e instalaciones de servicios públicos de relevancia e interés social para la isla."

Las determinaciones que recoge respecto a la localización el PIO de Gran Canaria se encuentran básicamente en los artículos:

- 152 del PIO en cuanto a la planificación Territorial de las Infraestructuras Viarias Insulares (ND) dispone la actuación "3. Actuación: A.1.3 Corredor Viario Estructurante del Litoral de Alta Capacidad: Desdoblamiento de la GC2 y Variante de la GC-207 entre la Granja Experimental (Arucas) y Santa María de Guía (PTE14)."

- 286 se incluyen las referencias al PTE14.- PLAN TERRITORIAL ESPECIAL DEL CORREDOR LITORAL: DESDOBLAMIENTO DE LA GC-2 Y VARIANTE DE LA GC-207 ENTRE LA GRANJA EXPERIMENTAL (ARUCAS) Y SANTA MARÍA DE GUÍA que señala que " La decisión sobre la traza definitiva del Corredor Litoral en este tramo comportará el establecimiento de criterios de remodelación de las vías existentes para su adecuada articulación en la nueva estructura, mejorando su traza y sección en caso necesario, así como la valoración previa de todas las alternativas desde el punto de vista funcional, ambiental, y de estructuración territorial.

Añade que "El desarrollo de esta acción se hará conjuntamente con las intervenciones previstas en la Costa Norte, en el contexto de un Plan Territorial Especial de desarrollo del Plan Insular de Ordenación, con los contenidos que se definen en esta Sección, y en el modo que se regula para estos Planes en la Sección 2 -del desarrollo de las determinaciones de este Plan Insular de Ordenación- de este Volumen."

- PTE 14 que incluye los objetivos y criterios del Plan Territorial, las Actuaciones Propuestas y Criterios de Ordenación y el Desarrollo de la actuación territorial y su gestión.

En la misma se establece la necesidad en el tránsito de Bañaderos y su entorno, que el trazado debe atender a las previsiones de crecimiento del núcleo urbano, evitando efecto barrera.

Del estudio de la Ficha que se acompaña a los folios 1257/2014 y siguientes del expediente administrativo se observa el trazado de la red, si bien es cierto, que se hace constar su carácter indicativo>>.

En sus fundamentos séptimo y octavo la sentencia entra a examinar si las determinaciones relativas la actuación controvertida tiene tienen carácter decisorio y vinculante o meramente indicativo, cuestión sobre la que la Sala de instancia hace las siguientes consideraciones:

<< (...) SÉPTIMO.- En principio, las posturas defendidas por las Administraciones demandadas difieren, por un lado, se afirma que se ha elegido una opción por ser más acorde con criterios de ordenación territorial, y al mismo tiempo, que el trazado es meramente indicativo. Luego hay dos planteamientos dispares:

a)-El PIO ha decidido

b)-el PIO ha indicado y diferido al PTE la decisión

Por lo que ha estudiarse en primer lugar cual es el alcance de la disposición incluida en el PIO si indicativa o normativa.

El artículo 150. 5. del PIO destaca que tanto las Fichas de la Infraestructura Viaria Estructural como las determinaciones reflejadas en el Capítulo II del Título 3 de este Volumen en relación con las infraestructuras viarias y el planeamiento de desarrollo del Plan forman parte del contenido normativo del mismo. Acorde con la escala y la naturaleza territorial de este Plan, en la definición gráfica que se contiene en las Fichas reguladoras de cada acción en los corredores viarios, se establece como especificación gráfica vinculante la definición del corredor viario, en relación con las conexiones con núcleos de población que poseen y/o desarrollan funciones de centralidad, o con enlaces viarios estructurales insulares, teniendo las restantes precisiones gráficas de trazado carácter indicativo, en cuanto que son expresivas de la factibilidad de la traza viaria. El carácter de las determinaciones que se indica en las fichas de las acciones contenidas en esta Sección, en cuanto afecte a la red regional de carreteras, se entenderá exclusivamente referido a la necesidad de ejecución de la misma y su programación.

El técnico del Cabildo, en el informe citado, afirma que la Ficha establece la obligatoriedad de llevar a cabo la actuación consistente en el desdoblamiento de la carretera existente, en prever los enlaces con otras infraestructuras y núcleo de población y el resto de las determinaciones escritas. Afirma que si la alternativa interior, variante de Bañaderos, no pudiera llevarse a cabo, cualquier otra solución, siempre que suponga la definición de una vía de cuatro carriles con las funciones de conexión Las Palmas- Guía y Circunvalación-Guía y cumpla el resto de las determinaciones contenidas en la ficha y en el resto del Plan Insular sería compatible con el Plan.

OCTAVO.- En cuanto al carácter meramente indicativo, hemos de señalar que no podemos estar de acuerdo en que cualquier trazado las Palmas- Guía y Circunvalación Guía con una vía de cuatro carriles pueda ser acorde con modelo de ordenación territorial, y en consecuencia con la obligación que tiene el PIO de localizar la infraestructura. Realmente el técnico, puntualiza que el trazado ha de cumplir el resto de las determinaciones de la ficha (Al folio 2014 del expediente administrativo), entre estas determinaciones, que si tienen carácter normativo están las conexiones de estructura local y el enlace estructural insular. (En estos extremos serían determinaciones con carácter decisorio)

En el trazado indicativo se han señalado unas flechas concretas relativas a los núcleos así como unos enlaces que en ningún momento se ha probado pudieran ser cumplidos por las distintas alternativas que se han venido estudiando a lo largo de los años. El texto normativo excluye la denominada "duplicación de carretera" al proscribir expresamente el "efecto barrera" que debe evitarse.

Si tomamos por meramente indicativas y por tanto no productoras de una decisión de la Administración las afirmaciones que se hacen en la Ficha y en los trazados no tendríamos localizado el Corredor. Si bien el PIOL, como afirma alguna doctrina científica, podría localizar en trazo grueso los corredores viarios, correspondiendo la ordenación pormenorizada a otros instrumentos, como en este caso el PTE. El trazo grueso que señala en este caso, de mano, deja fuera a una de las alternativas posibles que es la duplicación de la carretera- evitar el efecto barrera- y por el contrario prima, aunque sea con carácter indicativo, la alternativa B, que coincide en un 66% con la C ya anulada por esta Sala. En este tesis observamos que el carácter indicativo no deja de tener un valor jurídico que ha de ser revisado por la Sala en cuanto obliga al PTE a examinar con carácter preferente una determinada alternativa, en detrimento de otras opciones>>.

El resto de los fundamentos de la sentencia (noveno a undécimo) profundizan en el examen de la Acción A.1.3, llegando a la conclusión de que carece de justificación o motivación suficiente y por ello se decide su anulación. El texto de dichos fundamentos es el siguiente:

<< (...) NOVENO.- Ahora bien sea con carácter indicativo, o decisorio la decisión administrativa se enfrentan con otro escollo la falta de motivación y de explicaciones en la Memoria respecto al modelo y al sistema de usos exigido, máxime cuando las Directrices exigen especialmente en la localización de la red viaria considerar las *disposiciones y medidas que aminoren el impacto paisajístico (114.3) atendiendo a criterios de integración paisajística (57,59 y 60)*.

Pese al loable esfuerzo interpretativo que hace la Comunidad Autónoma intentado entresacar párrafos de la Memoria que avalen esta decisión conectándolo con un modelo de ordenación territorial que trata de evitar el efecto pantalla en el litoral. La Administración no ha justificado la localización elegida desde un punto de vista medioambiental, y paisajístico; y así, de todas las alternativas posibles ha optado según admite por la más cara desde el punto de vista económico, por la que no tiene declaración de impacto ambiental en ningún sentido, y por último, coincide en un 66% con un proyecto cuyo trazado fue anulado por esta Sala precisamente por haber anulado con anterioridad la declaración de impacto de la misma.

DÉCIMO.- Consideramos en este punto que la administración ha optado por un modelo que el Plan Territorial Especial que ha de desarrollarlo ha de seguir. El PIO no se limita a trazar gruesamente un corredor viario sino que indica las conexiones con núcleos de población y los enlaces viarios estructurales insulares.

El artículo 153 del mismo PIO dispone que "1 . Las actuaciones en carreteras deberán enmarcarse en un contexto de desarrollo sostenible, en cuanto que el crecimiento económico a largo plazo está supeditado al mantenimiento de un entorno natural atractivo y a la conservación de los recursos naturales, de manera que se evite la degradación del medio o el deterioro de los recursos" y 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 contiene las siguientes Directrices de aplicación :

1) D.3 que "1. Constituyen criterios básicos en la elaboración de las Directrices los siguientes: a) La preservación de la biodiversidad y la defensa de la integridad de los sistemas naturales que perviven en las islas, evitando su merma, alteración o contaminación y el desarrollo racional y equilibrado de las actividades sobre el territorio y el aprovechamiento del suelo en cuanto recurso natural singular.

2. En el marco de los anteriores criterios básicos, constituyen criterios específicos sobre los que se elaboran las Directrices de Ordenación General:

i) El uso eficiente de las infraestructuras existentes, su adaptación y mejora, como alternativa sostenible a la creación de nuevas infraestructuras.

2) D.7 .4.4. Las intervenciones públicas, en cuanto afecten al medio ambiente, se atenderán a los siguientes principios:

a) Principio precautorio y de incertidumbre. Las decisiones que afecten a la conservación del medio ambiente deberán ser pospuestas, cuando no se conozcan con suficiente detalle sus consecuencias en cuanto a los posibles daños irreversibles sobre los elementos autóctonos.

b) Principio preventivo. Las decisiones para anticipar, prevenir y atacar las causas de la disminución de sostenibilidad o sus amenazas, tendrán prioridad sobre las que tengan por objeto restaurar con posterioridad los impactos causados al medio ambiente.

c) Principio del mínimo impacto. Las actividades más desfavorables para la preservación del medio ambiente, que no puedan ser evitadas, deberán ubicarse en los lugares donde menos impacto produzcan, y deberán desarrollarse de la manera menos perjudicial posible.

d) Principio de equidad intra e intergeneracional. Se deberá velar para que la utilización de los elementos del medio ambiente se haga de forma sostenible, de modo que las posibilidades y oportunidades de su uso y sus beneficios se garanticen de manera justa para todos los sectores de la sociedad y para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. A la hora de valorar los recursos naturales deberá considerarse no sólo las sociedades contemporáneas, sino también las generaciones futuras.

3) En cuanto al Modelo Territorial Básico la Directriz 48 dispone que las intervenciones tanto públicas como privadas, que se lleven a cabo en el archipiélago canario, deberán contribuir a la implantación de un modelo territorial integrado y sostenible, cuyos rasgos fundamentales son:

b) La integración de la ordenación ambiental y territorial, predominando los criterios y determinaciones ambientales.

c) La conservación de los recursos naturales y de los suelos de interés agrario, litorales y de valor paisajístico, considerándolos como recursos estratégicos para el desarrollo económico, la cohesión social y el bienestar de la población. Tendrán la misma consideración que el capital financiero, de forma que ambos serán relevantes en la toma de decisiones.

4) La Directriz 84 fija una serie de principios en cuanto a las infraestructuras:

- El uso y utilización más eficiente de las infraestructuras existentes, mejorando sus condiciones técnicas, de seguridad y capacidad, será preferente a la nueva implantación.

- La planificación y diseño de las infraestructuras debe realizarse desde el respeto de los valores naturales, económicos, paisajísticos y culturales del territorio.

- La planificación integral establecerá la ejecución de las infraestructuras a medio y largo plazo con criterios de prioridad, eficiencia y calidad funcional, además de ambiental y territorial en el contexto de un modelo de desarrollo más sostenible.

5) La Directriz 86 dispone que la planificación de las infraestructuras se atenderá a los siguientes criterios:

b) Desarrollará las alternativas que generen un menor impacto ambiental y supongan un menor consumo de los recursos, incluido el suelo y los materiales. En particular, analizarán la viabilidad de las nuevas infraestructuras, en contraposición a las alternativas de mejora de la eficiencia de infraestructuras existentes.

6) La Directriz 96. Ordenación viaria insular. (ND) señala que la ordenación de las redes viarias será objeto de los Planes Insulares de Ordenación, que precisarán los lugares que han de ser enlazados por nuevos ejes viarios interurbanos y las características básicas de las vías que han de proveer dicha accesibilidad, en consonancia con el modelo territorial adoptado para la isla.

UNDECIMO.- El problema que encierran estas determinaciones es que no se han justificado en la Memoria las razones que tiene la Administración para defender este trazado y la preferencia respecto al trazado que se propone aunque sea "de forma indicativa". La Administración ciertamente puede imponer unos criterios de ordenación y primar evitar "el efecto barrera" pero tendrá que explicar y dar una respuesta motivada al debate medioambiental que esta carretera lleva suscitando durante una década, por la desaparición que se propone del paisaje tradicional de plataneras y conciliarlo con la legislación que protege el medio ambiente en esta Comunidad, avalándolo con los correspondientes informes técnicos.

En el informe de la COTMAC, citado por ambas partes de 5 de octubre de 1999 desfavorable a la variante de Bañaderos ya se destacó que "el suelo agrícola es un recurso muy escaso en Canarias y que está desapareciendo debido a su ocupación por diversas infraestructuras. Igualmente, la agricultura es una actividad primaria que, debido a diversos factores como la insularidad, falta de agua, etcétera, hace que sea poco rentable y se encuentra en retroceso. Por ello, se considera que este suelo de media-alta capacidad agrológica debe ser preservado de otros diferentes al agrícola, en el marco de un proceso racional de utilización del territorio" y seguimos transcribiendo el informe "El impacto sobre el paisaje será de gran magnitud, ya que se atraviesa la actual Vega de Bañaderos, dominada por cultivos de plataneras, que constituye un paisaje agrícola de gran belleza. Además cabe destacar la presencia de una estructura geomorfológica de elevado interés, como es un paleoacantilado, que realza dicho paisaje eminentemente rural. Asimismo, la carretera rompería el equilibrio existente entre el medio y la explotación antrópica."

Si el modelo de ordenación territorial que propone el PIO postula la desaparición del paisaje de plataneras para evitar el efecto pantalla, es una opción que tenía que constar justificada en su Memoria, y que en cualquier caso sería contraria a las Directrices porque no respeta el tan repetido principio del "desarrollo sostenible", al no adoptar ninguna medida colateral para la preservación del medio ambiente o del paisaje y no explicar por qué se abandona el criterio prioritario de aprovechar las vías ya existentes. El PIO debe localizar las infraestructuras, con independencia de que la ubicación y determinación precisa de la misma se haga en el PTE, el problema que se presenta es que en el PIO GC se indica la necesidad de estudiar una sola de las alternativas existentes, y sin referencia a las cuestiones y repercusiones ambientales de la misma. En definitiva, está indicando una localización apta para el desarrollo de la infraestructura, sin que respecto a la misma se hayan hecho los estudios de impacto ecológico o ambientales que avalen la indicación que realiza el PIOGC y, además, sin justificación en la Memoria.

Por lo que se estima parcialmente el recurso, sin que haya lugar a la imposición de costas de conformidad con el *artículo 139 de la LJ >>*.

TERCERO . Notificada la referida sentencia a las partes, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Gran Canaria presentaron ante la Sala de instancia sendos escritos solicitando que se tuviese por preparado contra ella recurso de casación y que se remitiesen las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo, a lo que aquélla accedió por providencia de fecha 24 de enero de 2008 en la que se ordenó emplazar a las partes para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal de Casación.

CUARTO. Recibidas las actuaciones en esta Sala del Tribunal Supremo, la representación procesal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias presentó escrito el 10 de marzo de 2008 formalizando la interposición del recurso de casación, en el que, después de exponer los antecedentes del caso, aduce tres motivos de casación, el primero al amparo del *artículo 88.1.c/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción y los otros dos* por el cauce de la letra d/ de dicho *art. 88.1* . El enunciado de dichos motivos es el siguiente:

1. Infracción de las normas reguladoras de la sentencia al haber hecho extensivo el pronunciamiento anulatorio a los dos tramos que comprendía la acción A.1.3. -Desdoblamiento de la GC 2 y variante de la GC-207 entre la Granja experimental (Aruca) y Santana María de Guía (PTE14)- en lugar de limitarlo al único que venía cuestionado, que era el primero. En desarrollo del motivo, se alega: a) que la sentencia recurrida vulnera lo establecido en el *art. 33.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción*, resultando incongruente

con los motivos alegados por las partes en el proceso; b) que incurre, además, en incongruencia interna, al no existir la necesaria correlación entre los fundamentos jurídicos su fallo; y c) que, en todo caso, infringe los *artículos 208.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 120.3 de la Constitución*, que imponen la obligación de motivar las sentencias.

2. Vulneración de los *artículos 40 y 45 de la Constitución y de la Jurisprudencia* que los desarrolla, porque la decisión de anular la Actuación A.1.3 por motivos medioambientales y paisajísticos supone desconocer, por un lado, los *artículo 40 y 45 de la Constitución* y, de otro, la discrecionalidad técnica de la que gozan las Administraciones en la planificación y definición de las infraestructuras.

3. Infracción del *artículo 54 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común, ya que en opinión de la Administración recurrente no puede exigirse una justificación concreta del trazado del Corredor Litoral, sino del modelo general territorial que constituye su objeto.

Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia que case y anule la sentencia recurrida y, en su lugar, se declare la conformidad a derecho de los acuerdos impugnados.

QUINTO. - La representación del Cabildo Insular de Gran Canaria formalizó la interposición de su recurso mediante escrito presentado el 18 de marzo de 2008 en el que aduce cuatro motivos de casación, el primero al amparo del *artículo 88.1.c/ de la Ley* reguladora de esta Jurisdicción y los demás por el cauce del *artículo 88.1 .d/*. El enunciado de tales motivos es, expuesto en síntesis, el siguiente:

1. Infracción de las normas reguladoras de la sentencia y, en concreto, vulneración de los *artículos 24 de la Constitución y 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil* y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional en lo relativo a la motivación y a la incongruencia de las sentencias.

2. Vulneración del *artículo 24 de la Constitución y de los artículos 217, 319 y 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil* relativos a la carga de la prueba, su valoración conjunta y según las reglas de la sana crítica, así como las normas relativas a la motivación de la sentencia, infracciones que determinaron una valoración irracional de la prueba y, por ende, un resultado inverosímil.

3. Vulneración de los *artículos 9.3, 40 y 45 de la Constitución y de la jurisprudencia*, porque la sentencia, sin prueba alguna, emite juicios sobre la validez del trazado de la infraestructura invadiendo el campo de la discrecionalidad técnica de que goza la Administración Pública en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.

4. Vulneración del *artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, al considerar la sentencia insuficientemente motivada la actuación A.1.3 Corredor Viario Estructurante del Litoral de Alta Capacidad.

Termina solicitado una sentencia por la que, declarando haber lugar al recurso, se case y anule la sentencia recurrida, dejándola sin efecto alguno y dictando otra en su lugar por la que se desestime totalmente la demanda y se declare que los decretos impugnados se ajustan al ordenamiento jurídico; todo ello, condenando a las actoras a pagar las costas procesales de instancia y a cada parte las causadas en este recurso.

SEXTO.- Mediante providencia de la Sección Primera de esta Sala del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2008 se acordó admitir a trámite ambos recursos de casación, así como la remisión de las actuaciones a esta Sección Quinta, de conformidad con lo dispuesto en las normas sobre reparto de asuntos.

SÉPTIMO. La representación de la entidad HZ Agrícola S.L. presentó escrito con fecha 27 de julio de 2009 en el que formaliza su oposición a los motivos de casación aducidos y solicita que se dicte sentencia por la que se acuerde desestimar el recurso en su integridad y se confirme la sentencia impugnada, condenando en costas a los recurrentes.

OCTAVO. - Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose finalmente al efecto el día 21 de septiembre de 2011, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Eduardo Calvo Rojas**,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En las presentes actuaciones se examinan conjuntamente los recursos de casación interpuestos por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el Cabildo Insular de Gran Canaria contra la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de las Palmas de Gran Canaria, de 3 de septiembre de 2007 (recurso contencioso-administrativo 62/2004), en la que, estimando parcialmente el recurso contencioso-

administrativo interpuesto en representación de la compañía HZ AGRÍCOLA, S.L. contra los Decretos 277/2003, de 11 de noviembre y 68/2004, de 25 de mayo, se anulan las determinaciones del Plan Insular de Ordenación en lo relativo a la Actuación A.1.3, Corredor Viario Estructurante del Litoral de Alta Capacidad Desdoblamiento de la GC.2 y Variante de la GC.207 entre la Granja Experimental (Arucas) y Santa María de Guía (PTE14).

Han quedado reseñadas en el antecedente segundo las razones que expone la sentencia recurrida para fundamentar la estimación en parte del recurso contencioso-administrativo y consiguiente anulación de las determinaciones relativas a la mencionada Actuación A.1.3. Procede entonces que pasemos a examinar los motivos de casación aducidos por las dos administraciones recurrentes, cuyos enunciados han quedado expuestos en los antecedentes cuarto y quinto.

Ahora bien, dado que los recursos de casación que ahora examinamos aparecen formulados en términos sustancialmente iguales, si es que no idénticos, a los del recurso de casación nº 1482/08 -que esas mismas administraciones dirigieron contra otra sentencia de igual fecha que la aquí recurrida dictada en el recurso contencioso-administrativo 62/2004 - no procede sino reiterar aquí las consideraciones que expusimos en nuestra reciente sentencia de 8 de septiembre de 2011 que resolvió el mencionado recurso de casación 1482/08 .

SEGUNDO.- En el primer motivo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias se alega, según vimos, la infracción de las normas reguladoras de la sentencia, habiéndose vulnerado el *artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil* , por la falta de claridad y de congruencia de la sentencia, apreciándose contradicciones entre la motivación y la parte dispositiva y conculcándose los *artículos 24 y 120 de la Constitución*, al haber hecho extensivo el pronunciamiento anulatorio a los dos tramos que comprendía la acción, en lugar de limitarlo al único que venía cuestionado.

En el motivo se objeta que la sentencia anule en su totalidad las determinaciones de la "Actuación A.1.3: Corredor Viario estructurante del litoral de alta capacidad: Desdoblamiento de la GC 2 y variante de la GC-207 entre la Granja experimental (Arucas) y Santa María de Guía (PTE 14)", aduciendo la recurrente que en la mencionada Actuación A.1.3 se contemplan dos tramos y que ni en los argumentos de impugnación de las demandantes ni en la fundamentación de la sentencia se ofrece razón alguna sobre la inadecuación a derecho de las determinaciones de la referida ficha en relación con el segundo de los tramos, de manera que se habría producido un desajuste entre la motivación y el fallo.

Sobre dicha cuestión, y antes de cualquier otra consideración, ha de notarse que tras dictarse la sentencia el Cabildo Insular solicitó su aclaración para que se precisase si el fallo de anulación alcanzaba a toda la "Actuación A.1.3:Corredor Viario estructurante del litoral de alta capacidad o si solo afectaba al tramo 1, descrito como "Enlace de la GC-2 (Granja Agrícola Experimental), término municipal de Arucas, con el enlace de la GC-2 con la GC-75, en el Roque, término municipal de Moya".La Sala de instancia, mediante auto de 12 de diciembre de 2007, decidió que no procedía aclarar la sentencia dado que en el suplico de la demanda se solicitaba la anulación de la totalidad de ese corredor viario y que, pese a ello, ninguna las Administraciones demandadas -ahora recurrentes en casación- planteó o insinuó siquiera al Tribunal la posibilidad de restringir el alcance de la hipotética anulación a uno de los tramos, añadiendo el auto que el trazado del Corredor Viario es una decisión discrecional y que la Sala, al anular el acto, que es único en su aprobación, no puede suplir la voluntad de la Administración decidiendo por ésta el trazado del Corredor o la subsistencia de una parte del mismo pese a la anulación del otro tramo, sin que ello hubiese sido solicitado por la Administración.

Estos sólidos argumentos expuestos en el auto que denegó la aclaración de la sentencia de instancia, al no haber sido desvirtuados, son suficientes para desestimar el motivo de casación en este primer aspecto. Así, si en la pretensión subsidiaria de la demanda se postulaba la anulación de la Actuación "A.1.3 Corredor Viario Estructurante del Litoral de Alta Capacidad" y las administraciones demandadas no opusieron que eventualmente se restringiera el pronunciamiento anulatorio respecto del tramo 1, no cabe apreciar la incongruencia denunciada, más cuando, a pesar de que la acción se divida en dos tramos, todo parece indicar que la actuación es única.

En este primer motivo la Administración autonómica también alega que la sentencia incurre en incongruencia cuando aprecia falta de motivación del trazado del Corredor, porque la motivación debía venir referida a "la contemplación conjunta del valor estratégico de la pieza de suelo" y no al trazado de la vía.

Vemos así que la discrepancia no afecta al orden lógico o a la coherencia del discurso contenido de la sentencia sino al fondo del razonamiento expresado en la resolución jurisdiccional, del que la Administración autonómica discrepa porque la sentencia argumenta sobre la necesidad de justificar la decisión relativa al trazado del corredor y lo que en realidad se pretende es sustraer ese discurso del debate; lo que, por cierto,

vendría en cierto modo a corroborar la falta de justificación del trazado del corredor, porque en la tesis de la Administración Autónoma ello no sería necesario.

El razonamiento contenido en la sentencia es formalmente coherente y da respuesta a una cuestión suscitada en la demanda. La Sala de instancia reconoce que la Administración puede imponer unos criterios de ordenación y auspiciar que se evite "el efecto barrera", pero, como indica la sentencia, tendrá que explicar y dar una respuesta motivada al debate medioambiental que esta carretera lleva suscitando durante una década, por la desaparición que se propone del paisaje tradicional de plataneras y conciliarlo con la legislación que protege el medio ambiente en esta Comunidad, avalándolo con los correspondientes informes técnicos. Señala también la Sala de instancia que la opción acogida en el planeamiento tendría que estar justificada en la Memoria; y que, en cualquier caso, sería contraria a las Directrices porque no respeta el tan repetido principio del "desarrollo sostenible", al no adoptar ninguna medida colateral para la preservación del medio ambiente o del paisaje y no explicar por qué se abandona el criterio prioritario de aprovechar las vías ya existentes.

El planteamiento de la Administración recurrente no puede ser acogido porque parte de la consideración, que no podemos compartir, de que el modelo territorial diseñado en el Plan impugnado no puede ser analizado en sus distintos elementos; y que las determinaciones que lo componen, singularmente la relativa a un problemático corredor viario de alta capacidad, al integrarse en el "modelo", no precisarían de una justificación específica. El planteamiento es, como decimos, inasumible, sobre todo teniendo en cuenta que la sentencia de instancia pone de relieve la importante incidencia del trazado del corredor en los aspectos medioambientales, paisajísticos, agrícolas y de desarrollo sostenible.

TERCERO.- Tampoco puede ser acogido el segundo motivo aducido por el letrado de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, cuyos perfiles, tan genéricos y desdibujados, hacen inviable un adecuado tratamiento. La Administración recurrente se limita a afirmar, como una verdad no necesitada de explicación, que la sentencia infringe los *artículos 40, 45 y 48* de la Constitución que establecen la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico, así como la utilización racional de los recursos naturales, en particular el territorio y el suelo. Y también aduce, con igual ausencia de sustento argumental, la vulneración del 54 de la *Ley 30/1992* y de la jurisprudencia aplicable en materia de motivación, así como del *ius variandi* que rige en materia de urbanismo y ordenación del territorio y el principio del desarrollo sostenible.

Esos preceptos, principios y reglas, que el letrado de la Administración autonómica de Canarias se limita a citar como vulnerados, podían haberse establecido como punto de partida para, a partir de ellos, hilvanar un razonamiento que condujese a la conclusión de que han sido vulnerados. Pero, sin respetar las más elementales exigencias de la lógica del discurso jurídico, en el motivo de casación se proclaman de manera apodíctica las infracciones denunciadas, sin que ello sea el resultado de deducción, explicación o argumentación reconocible alguna. Es claro que esta manera de trabar un motivo de casación no resulta aceptable, pues no se establece conexión alguna entre las proposiciones jurídicas que se esgrimen y las circunstancias del caso al que se refieren, ni se aporta una estructura argumental mínimamente consistente que sirva de sustento a las conclusiones que de manera apriorística se formulan.

En fin, por agotar el examen del motivo de casación, no se sostiene el argumento que esgrime el Letrado de la Administración autonómica según el cual la exigencia de justificación medioambiental del trazado seleccionado resulta frontalmente contraria a la discrecionalidad técnica. El planteamiento es erróneo ya desde su origen, pues califica la decisión de ordenación aquí controvertida como un supuesto de "discrecionalidad técnica"; y si así fuese la solución se debería aceptar como algo indefectible y no susceptible de revisión judicial, salvo los casos especiales que ha venido conformando la jurisprudencia, porque vendría determinada por criterios técnicos específicos extraños al ámbito jurídico. Tal cosa no sucede en el caso que nos ocupa pues las decisiones en materia de ordenación territorial constituyen un supuesto de discrecionalidad en el que son posibles varias alternativas de actuación, todas ellas ajustadas a derecho; y en estos casos, se requiere la correspondiente motivación que justifique la opción elegida, para que no pueda ser tachada de irracional o arbitraria, siendo esa exigencia especialmente intensa cuando así lo requieran las concretas circunstancias concurrentes, que es precisamente lo que destaca la sentencia para el Corredor Litoral, sobre todo por los intereses medioambientales y paisajísticos que resultan concernidos por la variante reflejada gráficamente en el PIO.

CUARTO.- En el tercer motivo de casación esgrimido por la Comunidad Autónoma se sostiene que la sentencia infringe el *artículo 54 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común, ya que en opinión de la Administración recurrente no puede exigirse una justificación concreta del trazado del Corredor Litoral, sino del modelo general territorial o de la operación global, sin necesidad de descender al detalle de cada actuación propuesta ya que esa tarea corresponde a

un instrumento ulterior, bien a un Plan Territorial Especial o, directamente, al proyecto que lo desarrolle. En todo caso, la representación de la Comunidad considera que la Administración ha exteriorizado las razones que han llevado a diseñar la actuación del litoral norte -limitar la accesibilidad al corredor de Moya y Firgas, favoreciendo sus valores cualitativos para residencia y servicios especializados; potenciar la concentración urbana de Aruca; reducir la presión urbana en el litoral, etc.- y que ello debe considerarse suficiente para entender motivada la decisión administrativa.

El motivo no puede ser acogido.

El planteamiento de este motivo es errático y en buena medida contradictorio. Por una parte, se discrepa de la sentencia de instancia en cuanto a la necesidad de justificar la decisión relativa a la localización del Corredor aduciendo que la justificación ha de estar referida al modelo territorial resultante, como si los elementos que conforman el modelo no tuviesen entidad propia, cuando un modelo es en realidad la estructura integrada de los elementos que la conforman. Pero, al mismo tiempo, se quiere desplazar el requisito de la justificación del trazado a un momento ulterior, sea un instrumento de ordenación de inferior rango o incluso un simple proyecto. Y, en fin, en una línea de razonamiento difícilmente conciliable con lo anterior, se aduce que la justificación contenida en la Memoria es suficiente.

Pues bien, la sentencia de instancia ya reparó en las explicaciones ofrecidas en orden a la justificación, elogiando los esfuerzos interpretativos llevados a cabo en ese sentido por el Letrado de la Comunidad Autónoma intentado entresacar párrafos de la Memoria que avalasen esta decisión conectándolo con un modelo de ordenación territorial que trata de evitar el efecto pantalla en el litoral (fundamento jurídico noveno).

Pero lo que la recurrente no se ha conseguido desvirtuar es el reproche que se hace en la sentencia por la falta de justificación, avalada con informes técnicos, de la localización elegida para el corredor viario de alta capacidad desde un punto de vista medioambiental y paisajístico. Y por ello el motivo no puede ser acogido, por ser acertados los razonamientos que al respecto se hacen en la sentencia de instancia.

QUINTO.- Comenzando ahora el examen de los motivos aducidos por el Cabildo Insular de Gran Canaria, el primero de ellos es sustancialmente coincidente con el correlativo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que ya hemos examinado.

Así, el Cabildo Insular denuncia la incongruencia en que habría incurrido la sentencia al anular la totalidad de la Actuación A.1.3 Corredor Viario Estructurante del Litoral de Alta Capacidad: Desdoblamiento de la GC2 y Variante de la GC-207 entre la Granja Experimental (Aruca) y Santa María de Guía (PTE14), cuando la demanda y el debate se centraba en la zona de la variante de Bañaderos; y ello por más que en el *petitum* de la demanda se solicitara la nulidad de la totalidad de la actuación, llamando la atención de que en la ficha relativa a la actuación figuran dos tramos, correspondiendo el tramo I con la zona de Bañaderos. En esa misma línea, señala que la sentencia, al resumir los argumentos de los recurrentes, centró el objeto del debate en el tramo I y los fundamentos de derecho séptimo, octavo y undécimo giran igualmente en torno a ese tramo I, concretamente en el sector de Bañaderos, sin referirse en ningún momento al tramo II.

Planteado el motivo en esos términos, para su desestimación basta con remitirnos a lo que hemos señalado en el fundamento jurídico segundo, que reiteramos dicho ahora en apretada síntesis: en la demanda había sido solicitada la anulación de la totalidad de la Actuación A.1.3 Corredor Viario Estructurante del Litoral de Alta Capacidad Acción; ninguna de las Administraciones demandadas, en sus respectivos escrito de alegaciones, planteó la posibilidad de que el pronunciamiento quedase limitado a uno de los tramos; y, en fin, aunque la acción se divida en dos tramos, todo parece indicar que la actuación es única.

SEXTO.- El núcleo del segundo motivo de casación del Cabildo Insular de Gran Canaria viene referido a las declaraciones que se hacen en la sentencia sobre el carácter con el que se formula el tramo I del Corredor Litoral, señalando la representación del Cabildo que el Plan Insular no ha optado por un trazado específico, lo que -según se alega- habría sido puesto de manifiesto por el Ingeniero de la Administración que dictaminó en el proceso, en cuyo informe explicaba el carácter indicativo de las previsiones del PIO en lo referente al Corredor viario que nos ocupa.

Al examinar este motivo, de inmediato se advierte que los preceptos que el Cabildo Insular de Gran Canaria cita como vulnerados (*artículos 217, 319 y 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil*) se refieren a distintos aspectos de la prueba y su valoración, llamando la atención sobre la virtualidad de ese informe técnico evacuado en el periodo probatorio por un técnico del Cabildo insular, señalando al propio tiempo que la demandante, en cambio, no intentó respaldar su posición con ningún medio de prueba. Sucede, sin embargo, que el aspecto de la controversia a que se alude no es en realidad un problema fáctico, ni por tanto, de prueba, sino de carácter jurídico, pues se refiere a la interpretación de las normas contenidas en el Plan Insular, y, más específicamente, a si el trazado del corredor viario aparece allí formulado como una decisión

vinculante o con carácter meramente indicativo. Y es oportuno destacar que, a diferencia del Cabildo Insular, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias no había defendido en ningún momento el carácter no vinculante del trazado del Corredor.

Pues bien, los esfuerzos del Letrado del Cabildo, pretendiendo devaluar el carácter que la sentencia atribuye al trazado del Corredor viario acudiendo al informe suscrito por el ingeniero de caminos, canales y puertos D. Florencio , del que resultaría el carácter indicativo de las previsiones del trazado, son poco útiles a los fines pretendidos. Dejando de lado que un Plan Insular no puede contener el nivel de detalle y precisión de los trazados de los sistemas viarios y demás redes estructurantes y, por esa razón, remite la concreción y especificación del ámbito a planes especiales derivados, en este caso a un Plan Territorial Especial (PTE), ello no permite afirmar que el trazado previsto en el Plan Insular sea meramente indicativo en el sentido de carente de valor jurídico vinculante.

Y, como ya hemos señalado, la respuesta dada a la cuestión no deriva de la valoración de la prueba pericial, pues la conclusión de la Sala de instancia es el resultado de la exégesis de las normas urbanísticas concernidas, de las que deja nota expresa en su sentencia. Pues bien, en el desarrollo del motivo de casación el letrado del Cabildo Insular de Gran Canaria se olvida completamente del *artículo 150.5* de las Normas del PIO en el que -según explica la sentencia de instancia- se encuentra la clave normativa para determinar el grado de vinculación de las especificaciones en orden a la infraestructura viaria estructural. Así, el citado *artículo 150.5* señala literalmente en su primer párrafo que << tanto las Fichas de la Infraestructura Viaria Estructural como las determinaciones reflejadas en el Capítulo II del Título 3 de este Volumen en relación con las infraestructuras viarias y el planeamiento de desarrollo del Plan forman parte del contenido normativo del mismo >>; y, seguidamente, en otros dos párrafos, se ocupa de precisar el distinto alcance de las definiciones gráficas contenidas en las fichas reguladoras de cada acción en los corredores viarios (vinculante la definición del corredor viario en relación con las conexiones con núcleos de población que poseen y/o desarrollan funciones de centralidad, o con enlaces viarios estructurales insulares, teniendo las restantes precisiones gráficas de trazado carácter indicativo, en cuanto expresivas de la factibilidad de la traza viaria o cuando afecten a la red regional o se refieran al trazado de las carreteras pertenecientes a la red regional, se consideran siempre de carácter indicativo).

Por lo demás, la Sala de instancia ha tenido bien presente el informe del Técnico del Cabildo (vid. fundamento jurídico séptimo de la sentencia), de cuyas apreciaciones, conjugándolas con la interpretación que se hace del *artículo 150* de las Normas, se destaca la relativa a que "...se establece como especificación gráfica vinculante la definición del corredor viario en relación con las conexiones con núcleos de población"; y, más adelante, en el fundamento jurídico octavo, la sentencia destaca que el propio técnico informante puntualiza que el trazado ha de cumplir el resto de las determinaciones de la ficha, entre las que se encuentran las conexiones de estructura local y el enlace estructural, respecto de las que se afirma en la sentencia su carácter normativo. En fin, para la sentencia de instancia, en interpretación de las normas del PIO y del contenido de gráfico de la ficha relativa a la acción 3.1ª, algunas de las determinaciones del trazado tienen carácter normativo y decisorio y frente a ello, en cualquier caso, por tratarse de una cuestión jurídica, no podría prevalecer el criterio vertido por un técnico y menos plantear con ello un problema de valoración de la prueba, cuando se trata de una cuestión que concierne a la interpretación de las normas.

Nuestra tarea en el análisis de este motivo debe detenerse aquí, porque, como hemos señalado, la razón de la decisión del Tribunal Superior de Justicia tiene su base en la interpretación de las normas del Plan Insular y de la *Ley autonómica 19/2003* por la que se aprueban las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Y siendo ello así, no cabe revisar en casación la interpretación del derecho de procedencia autonómica que haya realizado el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad, de conformidad con lo dispuesto en los *artículos 86.4 y 89.2 de la Ley Reguladora* de esta Jurisdicción.

SÉPTIMO.- En su tercer motivo de casación el Cabildo Insular de Gran Canaria denuncia la vulneración de los *artículos 9.3, 40 y 45* de la Constitución y de la jurisprudencia que los interpreta. En el desarrollo del motivo se alega que la sentencia de instancia ha emitido juicios sobre la validez del trazado de la infraestructura invadiendo con ello el campo de la discrecionalidad técnica de que goza la Administración Pública en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, ocurriendo además que el Plan Insular ni siquiera ha localizado la carretera, ya que se ha limitado a establecer un trazado grueso de carácter simbólico o diagramático en el que se pueden verificar varias alternativas o soluciones distintas, correspondiendo la localización del corredor al Plan Territorial Especial de Carreteras. Por ello, como el PIO no ha optado por un trazado concreto, sino que solo impone una serie de condiciones que pueden cumplirse a través de diversas soluciones, se concluye que el razonamiento de la sentencia deja vacía de contenido la discrecionalidad del planificador.

El motivo no puede ser acogido.

Ya hemos notado que no nos corresponde a nosotros revisar la interpretación del derecho de procedencia autonómica llevado a cabo en su sentencia por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de manera que no es posible, con la cita de los preceptos invocados, reabrir el debate sobre el grado de vinculación de las determinaciones y previsiones de localización contempladas en el PIO para el Corredor estructurante.

Establecido lo anterior, el Cabildo Insular de Gran Canaria pretende llevarnos al convencimiento de que la Sala de instancia ha invadido el ámbito de la discrecionalidad técnica que corresponde a la Administración. Vamos a pasar por alto -aunque ya antes quedó apuntado- que una cosa es la discrecionalidad en las decisiones de ordenación, que permite optar justificadamente por alguna de entre varias decisiones posibles, y otra distinta, la discrecionalidad técnica, noción que se refiere al juicio o criterio de carácter técnico o científico desde perspectivas de conocimiento especializados. Y es que no hay nada en la sentencia ni en el recurso que permita sostener que desde la "discrecionalidad técnica" la solución del trazado del corredor viario sea precisamente una determinada.

En todo caso, la afirmación del Cabildo Insular de Gran Canaria de que la sentencia recurrida ha dejado vacía de contenido la discrecionalidad del planificador no es sostenible a la vista del contenido de la sentencia. La Sala de instancia en absoluto ha invadido ámbitos de decisión correspondientes a la Administración, y, desde luego, no ha incorporado en sus razonamientos soluciones o criterios de carácter técnico; lo que sí hace, sin sobrepasar con ello límite alguno, es recordar el contenido de las directrices de ordenación contenidas en la *Ley autonómica 19/2003* y su incidencia en el caso enjuiciado. En definitiva, partiendo la cláusula general que encomienda a los tribunales la función de controlar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa (*artículo 106.1* de la Constitución), lo que ha hecho la Sala de instancia es enjuiciar la decisión de ordenación, precisando primero el alcance o grado de vinculación de la localización y otras determinaciones referentes a la infraestructura cuestionada, y, tras repasar las directrices de ordenación del territorio, termina concluyendo que el trazado carece de justificación suficiente y necesaria en la Memoria del Plan Insular, sin que existan estudios que avalen la localización, lo que es determinante para disponer su anulación.

OCTAVO.- Finalmente, en el cuarto motivo de casación, insistiendo nuevamente como punto de arranque en que el PIO no ha seleccionado ningún trazado del corredor viario porque su localización corresponde al Plan Territorial Especial de Carreteras, el Cabildo Insular sostiene que la motivación del trazado concreto no corresponde al PIO sino al ulterior PET; y que las únicas determinaciones obligatorias impuestas por el PIO son las referidas a la exigencia de desdoblar la carretera, las conexiones con los núcleos urbanos y la evitación del efecto barrera que, en contra de lo declarado por la sentencia, se encuentran suficientemente motivadas en la sección 39ª de las Normas del Plan, cuya precisión y extensión son elocuente demostración de la motivación, por lo cual entiende que la sentencia, al considerar insuficientemente motivada la actuación A.1.3, ha infringido el *artículo 54 de la Ley 30/1992* .

El motivo no puede ser acogido.

En el desarrollo del motivo se aduce, interpretando la sentencia recurrida, que la Sala del Tribunal Superior de Justicia parecía aceptar la posibilidad, admitida por la doctrina científica, de localizar el corredor con un trazado grueso y dejar a otros instrumentos de desarrollo la ordenación pormenorizada (F.J. VIII), pero que la propia Sala pone en tela de juicio esa posibilidad ante la circunstancia de que la normativa del PIO de Gran Canaria impone la obligación de evitar el efecto barrera, lo cual, a juicio de la Sala sentenciadora, deja fuera una de las alternativas posibles que consiste en la duplicación de la carretera. Con tal razonamiento - se queja el Cabildo recurrente- la Sala de instancia no tiene en cuenta que existen formas de evitar el efecto barrera manteniendo la carretera desdoblada: mediante la depresión parcial de la traza de la carretera en un tramo para permitir la conexión transversal rasante, mediante la elevación parcial de la carretera, o mediante la elevación o depresión de las vías o equipamientos que sirvan de elementos de conexión transversal.

Sucede, sin embargo, que en interpretación de las normas del PIO la Sala de Instancia llega a la conclusión de que el Plan Insular localiza efectivamente la infraestructura, negando que su carácter indicativo permita cualquier trazado; y declara que el texto normativo excluye la denominada " *duplicación de carretera* " al proscribir expresamente el "efecto barrera" que debe evitarse. Por lo demás, la Sala de instancia profundiza en el análisis y da respuesta a otra de las hipótesis explicativas ofrecidas -que el corredor litoral previsto en el PIO fuese un trazado indicativo-, señalando la sentencia que, aún en ese caso, no dejaría de tener un valor jurídico que ha de ser revisado por la Sala en cuanto obliga al PTE a examinar con carácter preferente una determinada alternativa, en detrimento de otras opciones.

Por lo demás, ya hemos repetido que la interpretación del derecho de procedencia autonómica -en este caso, básicamente, las determinaciones del Plan Insular impugnado- es cometido del Tribunal Superior de Justicia. Pues bien, al haber dado respuesta la Sala de instancia a la cuestión suscitada sobre el valor jurídico

de las determinaciones que afectan al Corredor Litoral, en el sentido de que en buena medida son vinculantes y no meramente indicativas, queda privada de consistencia la alegación del recurrente en casación, pues el Cabildo Insular sostiene que la motivación del Plan Insular es suficiente dado el carácter indicativo y no vinculante de las previsiones relativas al Corredor.

NOVENO.- De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.2 de la Ley* reguladora de esta Jurisdicción procede la imposición de las costas a las Administraciones recurrentes, por mitad. Ahora bien, tal y como autoriza el *apartado 3 del mismo artículo 139* , atendiendo a la índole del asunto y a la actividad desplegada por la parte recurrida al oponerse al recurso, procede limitar la cuantía de la condena en costas a la cifra de dos mil euros (2.000 #) por el concepto de honorarios de defensa de la entidad HZ AGRICOLA, S.L.

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los *Artículos 86 a 95 de la Ley* de esta Jurisdicción,

FALLAMOS

No ha lugar a los recursos de casación interpuestos por la ADMINISTRACION PUBLICA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CANARIAS y por el CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA contra la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de las Palmas de Gran Canaria, de 3 de septiembre de 2007 (recurso contencioso-administrativo 62/2004), con imposición de las costas a las Administraciones recurrentes, por mitad, en los términos señalados en el fundamento jurídico noveno de esta sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos . **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia, hallándose la Sala celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario. Certifico.