

Id Cendoj: 35016330022007100307  
Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso  
Sede: Palmas de Gran Canaria (Las)  
Sección: 2  
Nº de Recurso: 1398/2003  
Nº de Resolución: 171/2007  
Procedimiento: PROCEDIMIENTO ORDINARIO  
Ponente: INMACULADA RODRIGUEZ FALCON  
Tipo de Resolución: Sentencia

Recurso contencioso-administrativo número 768 y 1398 /2003

## **SENTENCIA**

Ilmos Sres:

D<sup>a</sup> Cristina Paez Martínez Virel

Presidente

D. Cesar José García Otero

D<sup>a</sup> Inmaculada Rodríguez Falcón

Magistrados

En Las Palmas de Gran Canaria, a quince de junio de dos mil siete

Vistos por la Sala de lo Contencioso Administrativo, los presentes autos del recurso número 768/2003 y 1398/2003, promovido por la Procuradora Sra. Doña **Mercedes** Ramírez Jiménez, en nombre y representación de **Cabildo** Insular de **Lanzarote**, y asistido por letrado y, la Procuradora Sra Abengoechea Bistuer en representación de la Fundación Cesar Manrique y como demandado el Ayuntamiento de Teguiise representado por la Procuradora doña Carmen Sosa Doreste y asistido por letrado Sr. el Procurador Sr. Don Francisco Bethencourt Manrique de Lara en representación de RICASA, asistido por letrado don Felipe Hernandez Camero, versando la misma sobre licencia urbanística, siendo la cuantía superior a 25 millones.

### **I.-ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Por la parte demandante se interpuso recurso contencioso-administrativo ante esta Sala contra el Decreto del Alcalde del Ayuntamiento de Teguiise ( **Lanzarote** ), de fecha 11 de mayo de 2000 por la que se con cede licencia urbanística en la parcela 4123 del Plan Parcial Costa Teguiise -

. Admitido a trámite se dio al mismo la publicidad legal y se reclamó el expediente administrativo; recibido se confirió traslado al recurrente para que formalizara la demanda, lo que efectuó en legal forma por medio de escrito que en lo sustancial se da por reproducido, y en el que terminaba suplicando se dicte Sentencia por la que se declare la nulidad del acto recurrido y se ordene la demolición de las obras que hayan ejecutado al amparo de la licencia anulada por resultar incompatibles con las determinaciones del PIOT

SEGUNDO.- Se confirió traslado a la Administración demandada, quien contestó oponiéndose al recurso y solicitando su desestimación, con imposición de costas a la parte actora.

TERCERO.- Recibido el juicio a prueba se practicó con el resultado que obra en autos, señalándose día para su votación y fallo, lo que se efectuó con el resultado que ahora se expresa.

CUARTO.- Se han observado las formalidades de tramitación, siendo ponente la Ilma Sra.Magistrada

D<sup>a</sup> Inmaculada Rodríguez Falcón.

## II.-FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso el Decreto del Alcalde del Ayuntamiento de Teguiise ( **Lanzarote** ), de fecha 11 de mayo de 2000 por el que se concedió a la mercantil "RICASA" PARA " reforma de conjunto de 67 apartamentos turísticos en la parcela 4123 del Plan Parcial Especial de Costa Teguiise.-

Los motivos de impugnación del acto administrativo son:

1º.-) Ausencia del preceptivo y previo informe jurídico exigidos por los *artículos 9 de la Ley 7/1990 y 116.5ª ) de TRLOTENC*, lo que cobra relevancia al tratarse un Plan Parcial no adaptado al PIOT lo que convertía el supuesto en un caso con complejas circunstancias concurrentes y otorgada con un informe técnico en contra.

2º.-) Inexistencia de intervención del **Cabildo** , a quien nunca se le solicitó el informe preceptivo de compatibilidad con el PIOT de carácter previo, preceptivo y vinculante. ( infracción de la D.T.6 de la *Ley 9/1999* y del *Decreto 63/1991 en su artículo 6.1.2.1.A3* )

4º.-) Otras infracciones a la legalidad:

1.- Se otorgó la licencia autorización previa sectorial

2.- vulneración del acuerdo de suspensión del otorgamiento de licencias adoptado por el Pleno del **Cabildo** Insulares 14 de enero de 1999

3º.- Incompatibilidad de la licencia con el **Plan Insular** de Ordenación tanto en el texto original *Decreto 63/1991 como con el texto revisado D 95/2000* . En concreto vulnera tanto las determinaciones y estándares como el límite de plazas establecidos en Costa Teguiise en el PIOTL *Decreto 63/1991* y no cumple con las determinaciones básicas establecidas en el PIOT

4º.- La ley de actividades clasificadas exigía la obtención previa de licencia de actividad clasificada antes de la de obras.

SEGUNDO. - En cuanto a la inadmisibilidad del recurso, hemos de señalar que debe ser rechazado pues lo decisivo es que nunca se produjo la notificación fehaciente de la licencia al **Cabildo** Insular desde el Ayuntamiento, tal y como exigía el *artículo 10.1 de la Ley de Disciplina Urbanística* y también el *artículo 166.7 de la Ley 9/1999 de 13 mayo 1999, de Ordenación del Territorio de Canarias* por lo que no es posible entender iniciado el plazo de dos meses para recurrir en sede judicial que establece el *artículo 46.1 de la LJCA* .-

En este sentido, el conocimiento cabal, completo y suficiente del acto exige la notificación de los acuerdos hasta el punto que, incluso, cualquier conocimiento parcial de los mismos por funcionarios o personal al servicio del propio **Cabildo** no constituye notificación en el sentido exigido por la ley para posibilitar el ejercicio de la acción judicial.-

Deberá estarse, por ello, como día inicial del cómputo del plazo para recurrir al que señala el **Cabildo** , esto es, aquel en el que tuvo a su *disposición una copia de la licencia que según manifiesta el propio Cabildo fue el 20 de diciembre de 2002*

TERCERO.- Como cuestión previa en su escrito de conclusiones la parte actora insiste en la importancia de aclarar el objeto del recurso, que es la licencia de 12 de mayo de 2000, y su conexión con la licencia de 2 de julio de 1987 .Al respecto afirma que la licencia impugnada es un nuevo proyecto de edificación y no una reforma de un proyecto preexistente como pretende la codemandada, por lo que le afectaban los cambios normativos que entraron en vigor. - En otro caso estaríamos admitiendo que cualquier particular pudiera obtener licencia para un simple proyecto básico y dejarla durante años en " hibernación", y sacarla de la "cartera" a los solos efectos de reformarla cuantas veces quiera, sin necesidad de efectuar ningún contraste con la normativa en vigor por estar supuestamente blindada por la inicial y antiquísima licencia"

Esta Sala en reiteradas ocasiones ha señalado que el hecho de que se pueda otorgar una licencia urbanística con un proyecto básico no resta importancia a la necesidad de presentar el proyecto de

ejecución, como afirma el Tribunal Supremo en la sentencia de 17 octubre 2003 "en rigor, la documentación exigida por el *artículo noveno del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales* es la del Proyecto de ejecución y no el Básico. El que se venga admitiendo la aportación con la petición de licencias de un mero proyecto básico es una cuestión que tiene más que ver con la práctica y con el deseo de facilitar la obtención de las licencias que con el requisito legal establecido en el citado *artículo noveno del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*. Pretender subvertir el orden de las cosas, convirtiendo "el proyecto básico" en necesario y "el de ejecución" en aleatorio, es inaceptable". El proyecto de ejecución, según la sentencia del mismo Tribunal de 20 junio 2000, es una exigencia de creación jurisprudencial aparece con ocasión de una disposición que nada tiene que ver con las potestades urbanísticas actuadas en el acto administrativo impugnado; pero ello no impide aplicar la distinción cuando concurren circunstancias bastantes que lo justifiquen. Como conclusión señala la sentencia que "La jurisprudencia ha entendido que el Proyecto Básico es suficiente para el otorgamiento de la licencia, pero este Proyecto no ofrece cobertura suficiente a la ejecución de las obras, que requieren el Proyecto de Ejecución. Esto explica que el Proyecto Básico suficiente para la obtención de la licencia no lo sea para avalar las obras en curso, las cuales, en ausencia de Proyecto de Ejecución, pueden ser paralizadas"

Ahora bien, expuesta la doctrina general debemos aplicarla al acto que revisamos, y por tanto, debemos comenzar a estudiar el expediente administrativo remitido y las pruebas aportadas, teniendo en cuenta, que quien ha otorgado hasta dos licencias para la misma edificación(en consecuencia ha considerado su necesidad es el Ayuntamiento de Teguiise).

La importancia que en este asunto tuvo la presentación del proyecto de ejecución se revela de los siguientes datos:

A.- El proyecto autorizado por la licencia impugnada había sido autorizado el 2 de julio de 1987, el 10 de octubre de 1988 un reformado (prorrogada el 18 de enero, 26 de junio de 1990 y 19 de junio de 1998) y por último, se presenta el proyecto de ejecución el 19 de noviembre de 1998 y fue autorizado por el acto impugnado el 12 de mayo de 2000.

B.- Las obras no se habían iniciado en 1998 como se desprende de las fotografías aéreas aportadas en el periodo probatorio.

Como afirma el Ayuntamiento una sola edificación debería tener una sola licencia, y si la licencia que se otorga al proyecto básico, no sufre alteraciones respecto al proyecto de ejecución, ciertamente estaríamos ante una única licencia. Sin embargo, en el caso es evidente que las obras no se iniciaron en su momento y transcurrieron más de diez años entre las autorizaciones iniciales y la que nos ocupa, no puede ampararse un derecho a construir en licencias abandonadas y que se retoman cuando el ordenamiento urbanístico había sido modificado de tal manera que no era posible construir indiscriminadamente y sin tener en cuenta las limitaciones al desarrollo de plazas turísticas que había supuesto la aprobación del PIOT para **Lanzarote**.

En la tramitación municipal destaca la ausencia de estudio técnico y/o jurídico adecuado que certifique la concordancia entre proyecto básico y de ejecución, el planeamiento aplicable a la licencia, y los detalles del caso, en concreto si se habían comenzado las obras en el plazo otorgado para la licencia de 1988, las cosas son lo que son y no lo que se les llame. Por mucho que se le llame al acto impugnado reformado de conjunto, es en realidad el acto que posibilita la construcción de los apartamentos, dada la obsolescencia de las licencias anteriores.

Precisamente uno o de los motivos de solicitud de anulación del acto es la ausencia de informe jurídico de la licencia impugnada que esta Sala ha considerado motivo de anulabilidad en reiteradas sentencias, en concreto la dictada en el recurso nº 239/02 <<Al respecto, esta Sala en varias ocasiones ( por todas sentencia dictada en el RCA nº 293/02 ) ha advertido, en interpretación del *artículo 165.5 del TRLOTG-ENP* en relación a un supuesto concreto, que " Lo cierto es que el legislador canario, en su ámbito competencial, y en materia de intervención administrativa en la edificación, ha decidido dejar a la regulación reglamentaria el procedimiento para el otorgamiento de las licencias urbanísticas, si bien, en cualquier caso, y por previsión legal, ha establecido la necesidad de informes técnicos o jurídicos como trámite imprescindible cualquiera que sea el futuro desarrollo de la ley.

El trámite se establece como preceptivo, o exigencia insoslayable del procedimiento de instrucción, a cuyo fin basta la interpretación concordada del artículo citado con el *artículo 189.1 b)* del mismo TR, que establece la responsabilidad del Secretario del Ayuntamiento que no haya advertido de la omisión de alguno de los preceptivos informes técnico y jurídico, para reafirmar esa voluntad del legislador canario de incluir el

trámite como de obligada observancia, o, en terminología de la ley, como preceptivo."

A partir de aquí, la ausencia del informe jurídico, es determinante y vulnera una regla de obligada observancia, y no excluye esta conclusión el hecho de que se tratase de la autorización de un proyecto de ejecución, pues el procedimiento a seguir es, en cualquier caso, el de otorgamiento de licencias al referirse genéricamente el Texto Refundido al otorgamiento de licencias urbanísticas, sin distinción entre las que constituyen proyecto básico y proyecto de ejecución, y más cuando el procedimiento para la autorización de la ejecución de las obras se inició en plena proceso de revisión del PIOT, con la vigencia del acuerdo de 14 de enero de 1999 de suspensión de licencias, lo que hace que el informe jurídico cobrase especial relevancia en este caso concreto a los efectos de ofrecer al órgano encargado de resolver la valoración del experto jurídico de los servicios municipales sobre la compatibilidad o posibilidad de otorgamiento.

Ello nos lleva a la conclusión de que no podemos estimar la tesis de los demandados de que bastaban las licencias anteriores de la cual la actual es solo una reforma porque para realizar esta afirmación se exigiría el cotejo entre el proyecto básico y el de ejecución por los servicios técnicos municipales. Si se presentan conjuntamente el proyecto básico y el de ejecución, la actuación de los órganos municipales de comprobación y verificación urbanísticas, se simplifica y si el proyecto de ejecución se presenta separadamente, con posterioridad a la aprobación del primero, y con una dilación en el tiempo tan considerable, es evidente que los servicios municipales han de volver a examinar éste, para comprobar la adecuación del segundo al mismo, y al propio tiempo examinar la legalidad del últimamente presentado. ( Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2003 ). Esta Sentencia se refiere a una cuestión fiscal, pero es evidente, que para aceptar la tesis de los demandados tendríamos que partir de que el proyecto de ejecución presentado coincide con el proyecto básico inicial, lo que no ha quedado acreditado en este caso.

La *Ley 9/1999 en su Disposiciones Transitorias Séptima* señala, como esta Sala ha declarado en las sentencias dictadas en los recursos 1412/2003, y 1413/200 , "que la Administración municipal decida otorgar la licencia con un proyecto básico no puede convertir la licencia urbanística en una licencia cualificada y sin plazo porque la ley no distingue y por tanto parte del presupuesto de que una licencia urbanística se solicita para construir y no para otros fines"; por lo tanto no se puede pretender la supervivencia de la licencia otorgada a un proyecto básico en 1998, a todas las leyes que sucedieron en esta Comunidad Autónoma relativas a moratoria turística, ni resucitar licencias anteriores conectándola a nuevas licencias y prórrogas eludiendo la normativa vigente

CUARTO.- En cuanto a la ausencia de informe de compatibilidad del PIOT de **Lanzarote** , en el recurso 1695/2000 dijimos que " La premisa de la que hemos de partir es el de la ausencia de Planeamiento General Municipal...La referida *ley 9/99, incluía una Disposición Transitoria Sexta* Municipios sin planeamiento general "En los municipios que no cuenten con planeamiento general de ordenación, regirán, mientras no se apruebe éste, las siguientes reglas:

a) Se aplicará inmediatamente la presente Ley.

b) La totalidad del término municipal se clasificará exclusivamente en suelo urbano y rústico. Integrarán el suelo urbano los terrenos así clasificados en virtud de un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley. Todos los demás terrenos pertenecerán al suelo rústico de Protección Territorial, salvo los de Espacio Natural Protegido, que se clasificarán como suelo rústico de protección natural y, en su caso, los sectores de suelo urbanizable estratégico.

c) El otorgamiento de licencia urbanística requerirá informe previo, preceptivo y vinculante, del **Cabildo** Insular correspondiente.

Por tanto, la *Ley 9/99 era de aplicación inmediata, y en consecuencia lo eran la D.T. 6ª y el artículo 166.5 .c*, por lo que el expediente debía contar con el informe jurídico del técnico municipal y el informe previo preceptivo y vinculante del **Cabildo** "

Añadimos que "Sobre estas omisiones hemos de señalar que la ausencia del informe jurídico municipal ha sido valorada en ocasiones por la Sala como una causa de anulabilidad y no de nulidad radical-( recurso contencioso administrativo 158/2002 -se valoró la circunstancia de encontrarnos ante un proyecto de ejecución y que, ningún precepto de la ley lleve a catalogar tal omisión como un motivo de nulidad radical, ni se trate de un informe vinculante). Pero en el caso que nos ocupa además del informe municipal se omite el informe previo, preceptivo y vinculante del **Cabildo** . Era necesario e indispensable el pronunciamiento del **Cabildo** respecto a la aplicación del **Plan Insular** de Ordenación de **Lanzarote** La preceptiva emisión de aquel informe (o cuando menos su solicitud por parte del Ayuntamiento) conllevan el

carácter contrario a derecho de la licencia, puesto que se infringe reiteradamente el procedimiento establecido al no haberse recabado el citado informe.

Por ello, y en aplicación de los *artículos 62. 1 e) y 82 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común resulta procedente estimar la demanda declarando la nulidad del acto impugnado. "

Por tanto, los *preceptos del PIOT de Lanzarote invocados eran de aplicación, en consecuencia la licencia otorgada el 12 de mayo de 1999*, necesitaba el informe previo del **Cabildo** Insular sobre compatibilidad con el PIOL necesario En relación a las alegaciones sobre la vulneración de la autonomía local, reconocida por la Constitución, aparece en la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, cuyos principios, según el propio Tribunal Constitucional, forman parte del bloque de la constitucionalidad, y, por ello, constituyen una verdadera base en el enjuiciamiento de otras normas legales que puedan incidir en la autonomía local.-

Al respecto, el *artículo 2.1 de la LBRL* establece que " Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, Las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos".-

También en concreción de dicho principio deben entenderse situadas todas aquellas normas que, en materia urbanística, establecen la obligación de comunicación de las licencias municipales a los **Cabildos**, y de la emisión de los informes de compatibilidad con las normas superiores, las cuales se justifican en ese deber de participación, colaboración y ejercicio pleno de sus competencias de control de las autorizaciones urbanísticas. Dicho en otras palabras, la obligación de comunicación en nada perturba a los Municipios para el ejercicio pleno y completo de sus competencias urbanísticas, pero facilita el ejercicio por el **Cabildo** de las suyas.-

Como ha advertido el Tribunal Constitucional "... la autonomía local, tal y como se reconoce en los *artículos 137 y 140* de la Constitución española, goza de una garantía institucional de contenido mínimo que el legislador debe respetar; mas allá de ese contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional. Ha de partirse, pues, con el límite indicado, de una configuración legal de la autonomía local...".-

Y, en el caso, el legislador canario respeta esa garantía institucional en lo que se refiere a la competencia municipal en cuanto al otorgamiento de licencias ( en el marco de las que describe la LBRL como de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística), que compatibiliza con la necesaria colaboración con otras entidades locales, con competencias en la misma materia, que no entorpece la autonomía local de la primera sino asegura el ejercicio de las suyas por la Administración insular, en cuanto representa un interés territorial insular que excede del interés municipal.-Es mas la Comunidad Autónoma de Canarias, con competencia exclusiva, estatutariamente asumidas, en "ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda", decidió atribuir a los **Cabildos** importantes competencias urbanísticas, entre otras, la formulación de los **Planes Insulares** de Ordenación, como verdadero instrumento de planificación territorial de la Isla, configurado legalmente como instrumento de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanístico de la Isla" que define el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible; o la formulación de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular; o el otorgamiento de Calificaciones Territoriales; o la información previa en los casos de aprobación, modificación o revisión del planeamiento general municipal, de los planes parciales y de determinados planes especiales; a lo que hay que añadir otras competencias en el ámbito de la gestión y la disciplina urbanística, que compatibilizan el respeto a la autonomía local con la satisfacción de los intereses supralocales.-

Por tanto, la emisión de los informes de compatibilidad con el PIOT debe interpretarse dentro de esa idea o principio de facilitar el ejercicio por el **Cabildo** de sus competencias urbanísticas, que, como dijimos, es plenamente compatible con el ejercicio por la Administración municipal de las suyas, lo que lleva a esta Sala a desechar cualquier duda de constitucionalidad.-.

QUINTO.- Procede, por ello, la estimación del recurso contencioso-administrativo con el alcance

indicado, cuyas consecuencias en relación con la ejecución de los actos declarados nulos serán las que procedan a la vista de los efectos que conlleve la anulación declarada, siendo innecesario, además de improcedente, seguir adelante, y examinar los demás motivos de impugnación, en particular aquellos referidos a la incompatibilidad de las licencias con las determinaciones del **Plan Insular** de Ordenación de **Lanzarote** y, en definitiva, a la legalidad intrínseca del acto.-

No se hace pronunciamiento sobre las costas del proceso al no apreciarse temeridad o mala fe procesal en la parte demandada (*art. 139.1 LJCA*)

Vistos los artículos citados y demás de general aplicación:

## **FALLO**

Que estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Dña **Mercedes** Ramírez Jiménez, en nombre y representación del **Cabildo** Insular de **Lanzarote** y la Procuradora doña Paloma Abengochea Vistuer, en representación de Fundación Cesar Manrique, contra el Decreto del Alcalde del Ayuntamiento de Teguiise, mencionados en el Antecedentes Primero, que anulamos por no ser conformes a derecho.

Sin hacer pronunciamiento sobre las costas del proceso.-

Notifíquese la presente resolución a las partes personadas de conformidad con el *artículo 248.4 de la LOPJ*

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.-