

Id Cendoj: 35016330012007100489  
Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso  
Sede: Palmas de Gran Canaria (Las)  
Sección: 1  
Nº de Recurso: 1644/2000  
Nº de Resolución: 189/2007  
Procedimiento: PROCEDIMIENTO ORDINARIO  
Ponente: CRISTINA PAEZ MARTINEZ-VIREL  
Tipo de Resolución: Sentencia

## **SENTENCIA Nº**

ILMOS SRES

Dña Cristina Páez Martínez Virel

Presidente

D. César José García Otero

Dña Inmaculada Rodríguez Falcón

Magistrados

Las Palmas de Gran Canaria a 15 de junio de 2007

Vistos, por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en esta capital el

recurso contencioso administrativo interpuesto por el **Cabildo** representado por la Procuradora Dña **Mercedes** Ramírez Jiménez y

demandado el Ayuntamiento de Yaiza representado por el Procurador D. Francisco Bethencourt Manrique de Lara,

codemandada la mercantil Teide 10 SL representada por la Procuradora Dña Palmira Abengoechea Vistuer y Fundación César

Manrique representado por Cañete Bengoechea, versando sobre licencia de obras, siendo indeterminada la cuantía.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Por Decreto del Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Yaiza de 18 de febrero de 1999 se concede a la entidad mercantil Teide 10 SL licencia de obras para la construcción de un hotel de cuatro estrellas en el sector 100 del Plan Parcial de Montaña Roja.

SEGUNDO.- Por la representación procesal del recurrente se interpuso recurso, formalizando demanda con la súplica de que se dicte sentencia que declare que la actuación administrativa recurrida no es ajustada a derecho y la anule, ordenando el restablecimiento inmediato de la legalidad infringida, la demolición de las obras que se hayan ejecutado al amparo del acto recurrido, todo ello con imposición de costas al Ayuntamiento.

TERCERO.- Demandada y codemandada interesaron la inadmisión o la desestimación del recurso.

Siendo ponente la Ilma Sra. Dña Cristina Páez Martínez Virel

## FUNDAMENTOS DE DERECHO.

PRIMERO.- Se impunga el Decreto del Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Yaiza de 18 de febrero de 1999 que concede a la entidad mercantil Teide 10 SL licencia de obras para la construcción de un hotel de cuatro estrellas en el sector 100 del Plan Parcial de Montaña Roja.

SEGUNDO.-Manifiesta el demandante que:

- Existían medidas suspensivas del otorgamiento de la licencias urbanística adoptadas por el pleno del **Cabildo de Lanzarote** durante el proceso de revisión del planeamiento insular que en aquel momento se hallaba en tramitación.

-Ausencia de informe jurídica de los servicios municipales sobre la adecuación del proyecto a la ordenación urbanística

-Los terrenos no habían adquirido la condición de solar ni de suelo urbano.

-La licencia fue otorgada amparándose en un planeamiento parcial que era y sigue siendo absolutamente ineficaz al no haberse publicado sus normas urbanísticas.

-Resultó un proyecto distinto al básico.

-El Estudio de Detalle es ineficaz por no haberse publicado nunca y fue indebidamente aplicado al acto recurrido

TERCERO.-El Ayuntamiento de Yaiza y la entidad codemandada invocan, como primer motivo, la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo al amparo del *artículo 69 e) de la LJCA* , al entender que el **Cabildo** conocía el *Decreto de la licencia de obras con anterioridad .La licencia fue concedida el 18 de febrero de 1999* y el recurso se interpuso el 27 de noviembre de 2000. El **Cabildo** tuvo conocimiento formal mucho antes de lo que dice y cuando lo interpuso había transcurrido un plazo superior a dos meses

CUARTO.- Esta Sala ha venido reiteradamente rechazando este motivo de inadmisibilidad por entender que "lo decisivo es que nunca se produjo la notificación fehaciente de la licencia al **Cabildo** Insular desde el Ayuntamiento, tal y como exige el *artículo 10.1 de la Ley de Disciplina Urbanística y Territorial*, 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."

Es decir, que la Sala en doctrina reiterada ha declarado que lo decisivo es la notificación a que estaba obligada el Ayuntamiento de Yaiza y ha rechazado los argumentos relativos a consulta de archivos por funcionarios del **Cabildo** ( invocados por el Ayuntamiento de Yaiza). Otro argumento que aboca a la desestimación de la causa de inadmisibilidad, es la sentencia dictada por esta Sala en el recurso 249/2001 , en la que insistimos en la falta de comunicación de las licencias por parte del Ayuntamiento demandado al **Cabildo de Lanzarote** y valoramos que "si la Administración municipal hubiese contestado al requerimiento o hubiese justificado que comunicó, formal o informalmente, acuerdos de concesión de licencias en los ámbitos territoriales en los que se solicita su colaboración, pero lo que hizo el Ayuntamiento fue, simple y llanamente, guardar silencio lo que hace que pierda legitimación para impedir que se examine la legalidad de fondo del requerimiento y de su inactividad." Y por ello con estimación del recurso se condeno la inactividad del Ayuntamiento de Yaiza, "declarando disconforme a derecho la falta de contestación al requerimiento efectuado por el Presidente del **Cabildo** Insular por resolución de 2 de noviembre de 2000, ordenando a dicho Ayuntamiento el cumplimiento de dicho requerimiento en los términos que se redactó, esto es, a los efectos de que comunique a la Oficina del **Plan Insular** del **Cabildo** todos los actos y acuerdos de otorgamiento de licencias urbanísticas de edificación y parcelación, las prórrogas y eventuales actualizaciones, en los ámbitos de planeamiento y en los períodos de tiempo que se indican."La sentencia es conocida por ambas partes recurrente y demandado que intervinieron en la misma y dentro del ámbito territorial consta el requerimiento relativo a Montaña Roja Por último, en cuanto a la denuncia de

inconstitucionalidad del *artículo 166.7 del TRLOTG-ENP* , por vulnerar la autonomía local constitucionalmente garantizada, lo que se propone al Tribunal es el planteamiento de la cuestión, si bien cabe advertir, a modo de introducción y conclusión, que esta Sala no se plantea duda alguna de constitucionalidad de la normativa legal en la que justifica el requerimiento y la actividad de la Administración municipal.-

Precisamente, la concreción 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** , 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, el deber de comunicación 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.-

Por tanto, en atención a lo expuesto, esta Sala no puede acoger la causa de inadmisibilidad propuesta, no queda acreditado que el **Cabildo** conociese los detalles de la licencia de obras ; y colateralmente, el **Cabildo** precisamente había demandado y tenía interpuesto recurso ante esta Sala desde el año 2001 ( 249/2001) contra la inactividad del Ayuntamiento de Yaiza por no haberle notificado en forma las licencias otorgadas, entre otros lugares, en Montaña Roja.

QUINTO.- Respecto a la caducidad de la acción para la impugnación de la licencia de obras en cuestión, y teniendo en cuenta las anteriores consideraciones sobre el incumplimiento de la obligación de notificación por parte del Ayuntamiento, también debe ser rechazada dicha pretensión, dado que el recurso fue interpuesto antes de que transcurriera el plazo de cuatro años, a computar desde la fecha de la notificación fehaciente.

El artículo 46.6 de la Ley de la Jurisdicción dispone que entre los litigios entre Administraciones el plazo para interponer el recurso será de dos meses a contar desde el día siguiente a aquel en que se reciba la comunicación del acuerdo expreso. Comunicación que se cumple con la notificación en forma que disponen los artículos 10 de la Ley 7/1990, y 166.7 del Decreto 1/200. Como dijimos en el recurso 249/2001 en el que intervinieron ambas partes, esta Sala no se plantea duda alguna de constitucionalidad de la normativa legal en la que justifica el requerimiento y la actividad de la Administración municipal, cuyos fundamentos no remitimos.

El Tribunal Supremo afirma que no puede equipararse la notificación del acuerdo de concesión de licencia, efectuada con todas las garantías exigidas a un acto de comunicación de aquella naturaleza(notificación), a un supuesto conocimiento extraprocedimental del acuerdo de concesión de licencia. Así lo entiende en la sentencia de 26 de octubre de 2001 en la que dictamina que el artículo 304 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992 ha resuelto toda duda al respecto al remitir para el ejercicio de la acción pública contra la ejecución de obras que se consideren ilegales a los plazos establecidos para la adopción de la legalidad urbanística, cualesquiera que estos sean. De este régimen solo ha excluido la jurisprudencia la impugnación por una Administración Pública de un acuerdo municipal de concesión de licencia, que se somete a los plazos establecidos en el artículo 65.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local( sentencia de 5 de mayo de 1998 ), la impugnación de ese acuerdo por los propios concejales que hubieran votado en contra, que ha de ajustarse a lo dispuesto en el artículo 63.1 b) de dicho cuerpo legal (sentencia de 5 de mayo de 1999 ) y los casos de los administrados que hayan recibido una notificación personal y directa de dicho acuerdo (sentencia de 20 de marzo de 2000 ). En aquella sentencia se concluye que el hecho de que se conociese la fecha del acto impugnado y las infracciones urbanísticas no permite sostener que conociera la existencia de esa licencia en una fecha determinada a fin de poder computar desde ella el plazo para interponer contra ella el correspondiente recurso.Por tanto en caso de haberse notificado y cumplido con la obligación impuesta legalmente podría alegarse el plazo de dos meses, en su defecto, el límite que operaría es el de cuatro años desde la terminación total de las obras por razones de seguridad jurídica por aplicación del artículo 180.1 del TRLOTENC, que en este caso no sucede dada la fecha de finalización de las obras.

SEXTO.- Rechazada la causa de inadmisibilidad, y entrando en el fondo del asunto, es obligado comenzar por examinar las posibles consecuencias de la falta de publicación de las normas urbanísticas del Plan Parcial, al que se ajustó la licencia de obras otorgada en su día, así como del Estudio de detalle la prórroga concedida y el proyecto de ejecución. Acogemos en primer lugar este motivo, por razones de técnica procesal, como recuerda el Tribunal Supremo en sentencia de 18 de abril de 2006, "no es exigible una correlación literal entre las argumentaciones de las partes y las de la sentencia" y por seguir un orden lógico de análisis, lo primero para la Administración municipal es cotejar la licencia con sus instrumentos de planeamiento y colateralmente con otros instrumentos como el PIOT; pero la premisa de una licencia como facultad de intervención última sobre el suelo es el respeto a los propios instrumentos de planeamiento de su Municipio, en definitiva, las licencias son un control de legalidad urbanística (STS Sala 3ª de 27 diciembre 1991 ) respecto a los propios instrumentos de planeamiento del municipio.

En cuanto al Plan Parcial, el Ayuntamiento de Yaiza ha aportado la publicación del BOP de 12 de noviembre de 2004, en el que se hace constar que el Real Decreto declarando centro turístico nacional al complejo denominado Montaña Roja y la Orden de 16 de marzo de 1977 aprobando el Plan de Promoción turística fueron publicados en el boletín correspondiente pero las Ordenanzas que no se habían publicado hasta el momento se publican en ese boletín de 2004.

Como afirma el Ayuntamiento de Yaiza existe una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se afirma que e artículo 70.2º de la Ley 7/85 que dispone que "las Ordenanzas, incluidas las normas de los Planes Urbanísticos, se publican en el B.O.P. y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto no es de aplicación a los planes aprobados definitivamente antes de su entrada en vigor. Con "anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, el sistema trazado por el Real Decreto 1346/76 de 9 de abril que aprobó el Texto Refundido de la Legislación sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, preveía una publicidad de contenido limitado, al exigir solo la publicación del texto del Acuerdo de aprobación definitiva (artículo 44 del Texto refundido y 134 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico ) y dotaba al Plan, tras dicha publicación, de inmediata efectividad (artículo 56 del Texto Refundido); a partir de

la aplicación de la *Ley 7/85* citada, la falta de publicación completa del Texto de las Ordenanzas y Normas Urbanísticas de un Plan de tal carácter, impide su entrada en vigor( Tribunal Supremo de 10 de abril de 1996 ).

Si admitimos la vigencia de la anterior normativa forzoso es aplicar sus Ordenanzas que exigían:

1.La redacción de un Estudio de Detalle y la Urbanización del Sector con carácter previo a definir solares edificables( artículo11)

2.La urbanización del sector en el cual esté la parcela en la que se pretende actuar con carácter previo al otorgamiento de licencia( artículo12).

3. Prestar aval para garantizar que se solicite la cédula de habitabilidad( *artículo 14* )

4. Ajustarse a la normativa del Plan de Ordenación y Urbanización del Sector a que pertenece

Al respecto, el hecho de que el motivo se haya invocado en fase de conclusiones, no es óbice para su análisis dado que la cuestión relativa a la eficacia o vigencia del plan que legitima jurídicamente la autorización de un proyecto de ejecución no puede ser desconocida por la Sala al tratarse de un extremo relevante para el fallo, de forma que, de no haber sido planteada por la parte actora, y caso de haber sido advertida, hubiese debido llevar a plantear la tesis del *artículo 65.2 de la LJCA* .

En el caso, dicha tesis es innecesaria pues, en realidad, la cuestión, de especial relevancia para el fallo, la dejó planteada el **Cabildo** en su escrito de conclusiones, y en su correspondiente trámite tuvo oportunidad de respuesta por el Ayuntamiento y el codemandado.

SEPTIMO.- Así las cosas, en interpretación del *artículo 70.2 de la LBRL*, la *Jurisprudencia* ha señalado reiteradamente que el principio de publicidad plena exige la publicación del texto integro de las ordenanzas y demás normas de los planes urbanísticos.-

Al respecto, el Tribunal Supremo ha hecho extensivo el requisito de la publicidad plena y de la "vacatio legis" de quince días a todo instrumento de ordenación urbanística, con independencia de cual sea la Administración competente para su aprobación y ha advertido que las ordenanzas y el articulado de las normas de los planes urbanísticos deben publicarse oficialmente sin distinción de procedencia, es decir, tanto si se trata de planes cuya aprobación definitiva corresponde a las entidades locales como a la respectiva Comunidad Autónoma.-

Las SSTs de 27 de julio de 2001 y 12 de noviembre de 2001 han proclamado que " esta interpretación es en todo caso la mas acorde con las normas impuestas en el *artículo 9.3* de la Constitución Española, que no toleraría la existencia y obligatoriedad de normas que configuren, limiten o definan el contenido de la propiedad urbanística sin la necesaria publicidad".-

También el Tribunal Constitucional ha señalado que la publicación no solo da fe de la existencia de la norma sino de su A partir de aquí, resulta que el *artículo 70.2 de la LBRL* es una norma que afecta a la eficacia de las normas, de forma que la entrada en vigor del planeamiento va a exigir la publicación integra de su contenido normativo, sin que sea suficiente la publicación del acuerdo de aprobación.

Y en el caso, pese a solicitar del Ayuntamiento de Yaiza la fecha en que, en su caso, se hubieran publicado las normas urbanísticas del Estudio de Detalle del sector del Plan Parcial Montaña Roja, este no ha contestado. A sensu contrario la sentencia del Tribunal Supremo de 6 mayo 2002 destaca que quien sostiene la publicación debe acreditarlo, en este caso, el recurrente o esta Sala han sido capaces de encontrar los datos de publicación del Estudio de Detalle, pero es más, si revisamos nuevamente el expediente administrativo observamos que el informe técnico se refiere a cumplimiento del plan de etapas y no de un proyecto de urbanización. Es decir, que no se coteja el proyecto de ejecución presentado con la normativa de hipotética aplicación, lo que tiene especial trascendencia en este caso, en el que sea hace constar que la parcela no tiene la condición de solar.

Por tanto, no entró en vigor el Estudio de Detalle ni el Proyecto de Urbanización exigidos por el plan Montaña Roja, por lo que nunca debió otorgarse ni prorrogarse una licencia con arreglo a las determinaciones no publicadas e ineficaces del mismo. 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.-

En el mismo sentido sentencia de fecha 8 de junio de 2007 dictada en el recurso 2495/2003 .

Por lo expuesto se impone la estimación del recurso

OCTAVO.-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 preceptos legales citados por las partes y los que son de general aplicación.

En función de lo hasta aquí expuesto

## **FALLAMOS**

PRIMERO.- Que previa desestimación de la causa de inadmisibilidad invocada por el Ayuntamiento de Yaiza, estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Dña **Mercedes** Ramírez Jiménez, en nombre y representación del **Cabildo** Insular de **Lanzarote** , contra el Decreto del Alcalde del Ayuntamiento de Yaiza, mencionados en los Antecedentes Primero que anulamos por no ser conformes a derecho.

SEGUNDO.- No hacer expreso pronunciamiento sobre las costas.

Así, por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitida en su momento a la oficina de origen, junto con el expediente, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.-

Publicación:Leída y publicada ha sido la anterior resolución por la Magistrada Ponente Ilma Sra Dña Cristina Páez Martínez Virel en audiencia pública el mismo día de su fecha.CERTIFICO.-El Secretario.-