

Id Cendoj: 35016330022001100153  
Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso  
Sede: Palmas de Gran Canaria (Las)  
Sección: 2  
Nº de Recurso: 1968/1998  
Nº de Resolución: 728/2001  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: INMACULADA RODRIGUEZ FALCON  
Tipo de Resolución: Sentencia

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANARIAS

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

DE LAS PALMAS

Sección Segunda

Recurso contencioso-administrativo 1968/1998

**Sentencia número 728/2001**

Iltrmos Sres

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

Presidente

D. Cesar José García Otero

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

En la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria a dos de noviembre de dos mil uno

Vistos por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, el presente recurso nº 1968/1998. en el que son partes recurrentes XINXOL S.A. representado por el Procurador Sr. Bethencourt y Manrique de Lara y asistido por letrado Sr. Fernandez Camero congo demandado el ILTMO. **CABILDO INSULAR DE LANZAROTE**, representado por el procurador Sr. Vega González y asistido por Letrado versando la misma sobre impugnación del acuerdo de suspensión de otorgamiento de licencias de obras para la construcción de nueva oferta alojativa de 12 de noviembre de 1998 y de 14 de enero de 1999.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- El Cabildo adopto en el acuerdo plenario de 12 de noviembre de 1998 la " **suspensión de licencias** por revisión del Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote, concretamente se aprobó la propuesta de " Suspender, con la finalidad de revisar el planeamiento insular en vigor y por plazo que no podrá exceder del 5 de junio de 1999 el otorgamiento de licencias urbanísticas de obras para la construcción de nueva oferta alojativa en el ámbito territorial de los denominados " núcleos turísticos " del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote de, de 9 de abril de 1991 Puerto del Carmen, Costa Teguisse, Playa Blanca, La Santa Sport, Puerto Calero. Cortijo Viejo, Charco del Palo, Island Homes, Playa Quemada, Montaña Roja, Costa del Papagayo, San Marcial del Rubicon, Castillo del Aguila, Las Coloradas, Costa Playa Quemada, y en Arrecife en los suelos de uso turístico."

El Cabildo adopto el 14 de enero de 1999 nuevo acuerdo para suspender en el ámbito territorial de los denominados " núcleos turísticos Planes Especiales/ Parciales del Plan Insular de Ordenación que se

revisa (Puerto del Carmen, Costa Teguisse, Playa Blanca, La Santa Sport, Puerto Calero-Cortijo Viejo, Charco del Palo, Island Homes, Playa Quemada, Montaña Roja, Costa del Papagayo, San Marcial del Rubicon, Castillo del Aguila, Las Coloradas, Costa Playa Quemada. y en Arrecife en los suelos de uso turístico) el otorgamiento de licencias urbanísticas de obras para la construcción de nueva oferta alojativa que exceda de la capacidad edificatoria de alojamiento asignada por el Plan Insular de Ordenación en Revisión en el decenio 1997-2007, ya que en dichas áreas territoriales se introducen determinaciones que suponen modificación del régimen urbanístico actual, pudiéndose conceder licencias basadas en el régimen vigente siempre que se respeten las nuevas determinaciones del planeamiento que se revisa. Dicha suspensión no podrá exceder del plazo de un año. Suspensión que se acordó junto con la aprobación inicial de la revisión del Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote Decreto 63/1991, de 9 de abril)

Contra los dos acuerdos se interpuso el presente recurso contencioso administrativo.

SEGUNDO.- 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 de las Resoluciones impugnadas. condenando a la Administración demandada al pago de las costas procesales.

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

CUARTO.- Recibido el juicio a prueba se practicó con el resultado que obra en autos, evacuándose por las partes sus respectivos escritos de conclusiones que obran unidos al recurso, señalándose día para su votación y Fallo, lo que se efectuó con el resultado que ahora se expresa.

QUINTO.- Se han observado las formalidades de tramitación, siendo ponente la Ilma Sra Magistrada Doña Inmaculada Rodríguez Falcón.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de impugnación los siguientes acuerdos adoptados por el Cabildo de Lanzarote:

A) Acuerdo plenario de 12 de noviembre de 1998 que aprobó la propuesta de " Suspende, con la finalidad de revisar el planeamiento insular en vigor y por plazo que no podrá exceder del 5 de junio de 1999 el otorgamiento de licencias urbanísticas de obras para la construcción de nueva oferta alojativa en el ámbito territorial de los denominados " núcleos turísticos" del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote de, de 9 de abril de 1991 Puerto del Carmen, Costa Teguisse, Playa Blanca. La Santa Sport, Puerto Calero, Cortijo Viejo, Charco del Palo, Island Homes. Playa Quemada, Montaña Roja, Costa del Papagayo, San Marcial del Rubicon. Castillo del Aguila, Las Coloradas, Costa Playa Quemada, y en Arrecife en los suelos de liso turístico."

B) Acuerdo de 14 de enero de 1999 por el que se aprobó inicialmente la la revisión del Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote ( Decreto 63/1991, de 9 de abril) y en el que, al mismo tiempo, se acordó suspender en el ámbito territorial de los denominados " núcleos turísticos y/o Planes Especiales/ Parciales del Plan Insular de Ordenación que se revisa (Puerto del Carmen, Costa Teguisse, Playa Blanca, La Santa Sport, Puerto Calero-Cortijo Viejo, Charco del Palo, Island Hoines. Playa Quemada, Montaña Roja, Costa del Papagayo, San Marcial del Rubicon, Castillo del Aguila, Las Coloradas, Costa Playa Quemada, y en Arrecife en los suelos de uso turístico) el otorgamiento de licencias urbanísticas de obras para la construcción de nueva oferta alojativa que exceda de la capacidad edificatoria de alojamiento asignada por el Plan Insular de Ordenación en Revisión en el decenio 1997-2007, ya que en dichas áreas territoriales se introducen determinaciones que suponen modificación del régimen urbanístico actual, pudiéndose conceder licencias basadas en el régimen vigente siempre que se respeten las nuevas determinaciones del planeamiento que se revisa. Dicha suspensión no podrá exceder del plazo de un año.

El recurrente impugna las anteriores resoluciones por los siguientes motivos:

1º.-)) El acuerdo de 12 de noviembre de 1998 de **suspensión de licencias** urbanísticas es ilegal porque carece de ámbito normativo:

a) Es la respuesta del Cabildo a los autos de la Sala que suspendieron su acuerdo plenario de 20 de mayo de 1998 de aprobación inicial de la revisión del PIOL y **suspensión de licencias**. Acuerdo que suspendieron resoluciones de la Sala y que posteriormente el Cabildo dejó sin efecto al retrotraer las actuaciones del procedimiento a la fase preparatoria. Por ello, la suspensión de noviembre no podía tener por finalidad estudiar la revisión, puesto que, esta estaba estudiada y su contenido decidido. El denominado avance, documento expuesto al público tras los acuerdos de 12 de noviembre de 1998 tiene un contenido idéntico al aprobado inicialmente mediante el acuerdo revocado de 20 de mayo de 1998.

b) Además, el acuerdo de 12 de noviembre se ampara en los artículos 27 de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 y en el artículo 8.1 del Real Decreto Ley 16/1981 de 16 de octubre. Normas no aplicables a los Planes Insulares de Ordenación Territorial, como dijo la Sala en los autos de 2 de diciembre de 1998

2 ))Respecto al Acuerdo de 14 de enero de 1999 señala el recurrente que es contrario al ordenamiento jurídico por los siguientes motivos:

a) Carece de amparo normativo. El artículos 5 de la Ley 1/1987 de 13 de marzo reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, solamente ampara como único supuesto de suspensión el de la aprobación inicial sin que pueda ser extendido a la revisión que no se menciona en dicha norma limitativa de derechos, y que ha de ser interpretado restrictivamente.

b) omisión de trámites previos: informe preceptivo de la Consejería del Gobierno de Canarias competente en materia turística con respecto a las previsiones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación.

3º- ) La revisión del PIOT es un fraude de ley, no es mas que la respuesta a la Sentencia de la Sala de 25 de febrero de 1998 que anulo en parte el PIOT y su acto de aprobación definitiva. Esta Sentencia dejó imprejuizado, por inadmisibilidad del recurso por extemporáneo, la legalidad del PIOL en relación con la Urbanización San Marcial del Rubicón, en la que están ubicadas las parcelas de la recurrente. Causándole la revisión del PIOT perjuicios importantes, puesto que, asigna para el conjunto del plan parcial San Marcial del Rubicón, para el decenio 1997-2007, únicamente 397 plazas turísticas y 1317 plazas residenciales(conforme al PIOT de 1991, 746 de estas eran turísticas). Frente al Plan Parcial de la Urbanización aprobado el 13 de julio de 1987 que permitía 3310 plazas turísticas sin limitación temporal alguna.

4º)) Por último señala que la actuación del **Cabildo Insular de Lanzarote** es contraria a la doctrina que esta Sala ha mantenido no solo respecto al PIOT de Lanzarote, sino también al de Gran Canaria.

Por su parte el Cabildo afirma que deben mantenerse los acuerdos por

1º)) El Cabildo por razones de economía procesal decidió retrotraer las actuaciones del expediente de revisión del PIOT a la fase preparatoria y adoptó al mismo tiempo la suspensión cautelar de licencias de edificación y parcelación en ámbitos turísticos para evitar que se iniciaran o consolidaran situaciones contradictorias con el avance de revisión. Por tanto, no se trató de una respuesta ilegal, sino de adaptar el procedimiento a los criterios que emanaban de las resoluciones judiciales para evitar que el acto de aprobación definitiva no adoleciera de vicio procedimental.

2º)) El acuerdo tiene cobertura normativa, puesto que los artículos 27 de la LS (le 1976 y 8.1 del Real Decreto Ley 16/1981 son aplicables en virtud de la disposición final de la Ley 1/1987 de 13 de marzo reguladora de los PIOL.

3º))No se han omitido los trámites previos a la aprobación inicial de la revisión del PIOT y la **suspensión de licencias** aparejada al mismo, puesto aquel artículo 58.3 de la Ley 7/1995 de 6 de abril ha de conectarse con el artículo 11.1 de la Ley 1/1987 de 1 de marzo.

4º)) Las restantes cuestiones planteadas son ajenas a la demanda.

SEGUNDO.- Considera el recurrente que ambos acuerdos adolecen de falta de cobertura normativa. Así respecto al "avance de revisión", aprobado el 12 de noviembre de 1988, considera inaplicables los artículos 27 de la LS y 8.1 del R.D 16/1981; mientras que el demandado sostiene su aplicabilidad en base a la disposición final única apartado tercero de la Ley 1/1987.

La disposición final única apartado tercero de la Ley 1/1987 establece que "La revisión de los Planes

Insulares de Ordenación se ajustará a lo que dispone la vigente Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y sus Reglamentos para los Planes Generales Municipales de Ordenación."

En la revisión de los Planes Generales Municipales la ley estatal prevé la posibilidad de suspender las licencias cuando se va a estudiar la formación del plan y también cuando se realiza la aprobación inicial. El Tribunal Supremo en sentencia de ocho de febrero de 1993 establece claramente que "si bien de los arts. 27 T.R. de la L 9 abril 1976 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, 1 17 a 122 Rgto. 2 junio 1978 de planeamiento y 8 RDL 16/1981 de 16 octubre, a fin de evitar las distorsiones que se producirían si se continuase la edificación con arreglo a las determinaciones de un Plan en revisión o modificación en clara disconformidad coij las previsiones del producto de la revisión o modificación si éstas llegasen a aprobarse, se establece la suspensión del otorgamiento de licencias, bien con carácter facultativo, antes de la aprobación inicial y cuando se aprueba su formación bien con carácter automático, en virtud de su aprobación inicial, ni la no utilización de la primera, por ser potestativa, ni la vulneración de la segunda, por seguir concediéndose licencias, no obstante ella, que se produce por ministerio de la ley, sin que las licencias se acomoden a las previsiones del nuevo planeamiento, supuesto en que es permisible, provoca la nulidad de la revisión o modificación, ya que tales medidas cautelares son en cierto sentido independiente de éstas, y ni la omisión de la primera ni la vulneración de la segunda dan lugar a otras consecuencias que la responsabilidad política en su caso y la nulidad de las licencias en otro"

El artículo 27.1 de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, y los artículos 1 17 y 122 del Reglamento de Planeamiento, con la modificación efectuada en el artículo 8. 1º. 3º y 4º del Real Decreto Ley 16/81 de 16 de octubre, permiten que con el fin de estudiar la formación o reforma de Planes Generales Municipales. Normas Subsidiarias de Planeamiento, Planes Parciales, Especiales o Estudios de Detalle, los órganos competentes para su aprobación inicial y provisional puedan acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación, edificación, y demolición en áreas determinadas, extinguiéndose, en todo caso tal suspensión en el plazo de un año, a la espera de la aprobación o modificación de los instrumentos de planeamiento. Con la posibilidad de ampliación de dicho plazo de suspensión, pero con una condición: que en el primer plazo de suspensión de un año se apruebe inicialmente el Plan o su reforma

El artículo 8.3 del Real Decreto-ley 16/1981, de 16 octubre dispone que la suspensión facultativa se extinguirá en todo caso en el plazo de un año " Si se hubiera producido dentro de ese plazo el acuerdo de aprobación inicial la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan modificación de la ordenación urbanística y sus efectos se extinguirán definitivamente transcurridos dos años desde el acuerdo de suspensión adoptado para estudiar el Plan o su Reforma".

El Tribunal Supremo en las sentencias de 16 de febrero y 30 de marzo 1993 señaló que el artículo 8 del Real Decreto-ley 16/1981, de 16 octubre, reguló de una forma nueva y completa la materia a la suspensión del otorgamiento de licencias; y manteniendo las dos clases de suspensión, que se han dado en llamar facultativa y automática, es decir la acordada con motivo de estudiar la formación o reforma del planeamiento y la producida por la aprobación inicial del mismo, se dispuso para la primera la duración de un año, finalizado el cual se extinguiría; a no ser que dentro del mismo se produjese la aprobación inicial, en cuyo caso se mantendría hasta que transcurriesen dos años desde su adopción; y estableció para la segunda. si no hubiese sido precedida de la facultativa, un plazo máximo de dos años v si a ella se hubiese precedido ésta, bien el tiempo que faltase para completar dos años o bien el de un año, según que hubiese tenido lugar o no dentro del año siguiente a la adopción de la facultativa, consiguiéndose así un tiempo máximo de duración de la medida de dos años; aunque, en su caso, dividido en dos períodos anuales. Doctrina que inevitablemente debe tener un cierto carácter restrictivo dada la limitación de derechos que supone la suspensión del otorgamiento de licencias; paliada. en cierto modo, en el apartado 4 del artículo 27 del Texto Refundido de 1976; y dirigida siempre en pro de la seguridad jurídica del artículo 9 de la Constitución". (S.T.S. de 19-5-1997).

Expuesto lo anterior, hemos de señalar que en definitiva lo que plantea el recurrente ante esta Sala, es que al no contener la Ley 1/1987 una previsión expresa de la posibilidad de suspender de forma facultativa las licencias, a diferencia de la suspensión prevista expresamente en el artículo 9.5. No existe esta posibilidad, al tratarse de una facultad restrictiva de derechos.

En efecto, el artículo 8 de la Ley 1/1987 que preve la publicación y difusión del avance de planeamiento insular para los Ayuntamientos, Departamentos del Gobierno Autónomo, las corporaciones, asociaciones y particulares. No regula expresamente, la suspensión facultativa de las licencias. Suspensión que dispone el artículo 9.5 para el momento de acordarse la aprobación inicial del Plan si bien con carácter potestativo.

Entendemos que la redacción de la ley no es la más perfecta, pero la remisión que hace la disposición final única tercera a la legislación estatal, permite aplicar la institución de la suspensión cautelar, a los estudios de formación o revisión del planeamiento insular de ordenación. Es la única manera de evitar la iniciación o consolidación de situaciones contradictorias, con el planeamiento en estudio, que harían ilusorias la vigencia ulterior del mismo.

TERCERO.- Por las mismas razones expuestas entendemos que la posibilidad de suspender el otorgamiento de licencias no se ciñe a la formación de PIOT, como sostiene el recurrente, en una interpretación subjetiva del artículo 9.5 de la Ley 1/1987 que dispone "5. En el momento de acordarse la aprobación inicial del Plan, podrá asimismo acordarse expresamente en dicho acuerdo la suspensión del otorgamiento de nuevas licencias, en las zonas en que, en su caso, se varíe por el plan la clasificación, calificación del suelo usos o intensidades debiéndose publicar tal suspensión en el Boletín Oficial de Canarias y en los dos periódicos de más circulación de la provincia correspondiente."

No debe olvidarse que la revisión de este plan insular supuso alteraciones sustanciales del mismo, fruto de la asunción por parte del Cabildo de nuevos criterios "Estrategia de Lanzarote en la Biosfera", que permitieran contener y moderar los ritmos de construcción de las plazas turísticas, posibilitando un desarrollo sostenible de la Isla a largo plazo ( Memoria de la Revisión). El procedimiento para la revisión dada la importancia y los cambios sustanciales asumido conlleva un procedimiento análogo al de la formulación de los planes. Por tanto, en virtud de la disposición final única 3ª también la posibilidad de suspender las licencias en el momento de la aprobación inicial de la revisión.

CUARTO.- En cuanto a la omisión de informes preceptivos. El artículo 58. 3 de la Ley 7/1996, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias dispone que la Consejería competente en materia turística habrá de emitir informe preceptivo dentro del trámite previsto en la Ley Reguladora de los Planes Insulares de Ordenación.

Es decir, se exige un informe preceptivo de la Consejería de Turismo en el trámite previsto en la Ley reguladora de los planes Insulares de Ordenación. Ahora bien, esta prevista en la referida ley diversas intervenciones del Gobierno autónomo. Así en el artículo 7.4 se prevé la participación de técnicos de la Consejería competente del Gobierno de Canarias a título facultativo; también el artículo 8.1 señala que una vez redactado el avance de plan será remitido a los Departamentos del Gobierno Autónomo para formular otras alternativas de planeamiento; y por último, el artículo 11.1 finalizada la aprobación inicial del plan se prevé nueva remisión del expediente a los Departamentos gubernamentales que no hayan intervenido en la elaboración del Plan para que emitan informe sobre el mismo, en particular sobre las directrices y previsiones relaciones con sus propias competencias.

Tal y como está redactada la ley, consideramos que es exigible el informe de la Consejería de Turismo, y sería deseable obtenerlo antes de la aprobación inicial. Sin embargo, este defecto podría ser alegado en el caso de aprobarse definitiva sin el informe que es preceptivo. Pero no en este momento, puesto que, el artículo 58. 3 remite el momento del informe a la ley de Planes de Insulares, y esta ley prevé la intervención de las Consejerías hasta en tres momentos, inicialmente, una vez obtenido el avance, y tras la aprobación inicial. Luego, al no concretar o fijar un momento procedimental concreto, la intervención de la Consejería, entendemos podría producirse en el momento previsto por el artículo 11.1, como sostiene la demandada.

QUINTO.- Por último, la parte alega que las resoluciones del Cabildo no son más que una respuesta ilegal a las resoluciones judiciales de la Sala. Desde luego el Cabildo admite que son la respuesta a la resoluciones de la Sala que suspendieron un acuerdo similar por incumplir el trámite del artículo 125 del Reglamento de Planeamiento. A la luz de la expuesto por ambas partes, consideramos que el Cabildo, ante los defectos legales advertidos por la Sala en los autos de suspensión, retrotrajo las actuaciones y dio el trámite de información público.

Subyace veladamente en las afirmaciones de la parte una alegación de desviación de poder, puesto que, la suspensión de las licencias que acompañó al avance no podía tener como finalidad, estudiar lo que había sido estudiado y asumido por el Cabildo. Esta tesis del recurrente no se sostiene, puesto que, lo que pretendió el Cabildo era subsanar un defecto formal que había sido apuntado, sin que existieran razones para modificar el proyecto inicial. Según el recurrente, el defecto formal era insubsanable y se comunicaba al contenido de la revisión, luego avance presentado. Ello no era así, la Sala apuntó un defecto formal en sus autos, y el Cabildo lo corrigió en el mismo procedimiento, intentando que no se viciara por cuestiones de trámite la estrategia medioambiental y turística diseñada para Lanzarote y que se contenía en los proyectos.

Entendemos que la actuación del Cabildo es una respuesta legal y que no esta incurso en desviación de poder La retroacción de actuaciones se hace para salvaguardar el proceso de reforma del PIOT que el Cabildo había puesto en marcha. Por lo que aunque el contenido del avance fuera una reproducción mimética del anterior documento de revisión, lo cierto, es que se retrotrajo el procedimiento v, en consecuencia, se invalidaron actuaciones anteriores, por lo que no carecía de contenido la **suspensión de licencias** , que tenía como fin preservar el estudio ya finalizado del avance. Además entre el avance y la aprobación inicial apenas transcurren dos meses.

SEPTIMO.- De conformidad con el artículo 131 de la L.J. no procede hacer imposición de costas.

## **FALLO**

Desestimar el recurso contencioso administrativo 1968/98 interpuesto por el Procurador Sr. Bethencourt Manrique de Lara, en representación de XINXOL S.A. contra los acuerdos expuestos en los antecedentes de hecho que confirmamos por ser ajustados a derecho y al ordenamiento jurídico.

Sin que proceda imponer las costas. Notifíquese la presente resolución a las partes personadas con arreglo al artículo 248.4 de la LOPJ

Así por esta nuestra Sentencia la pronunciamos mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Ilma Sra Magistrado ponente que la suscribe celebrando audiencia pública en el día de su fecha. Certifico.-