

Id Cendoj: 35016330022005100104
Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso
Sede: Palmas de Gran Canaria (Las)
Sección: 2
Nº de Recurso: 249 / 2001
Nº de Resolución: 47/2005
Procedimiento: PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Ponente: CESAR JOSE GARCIA OTERO
Tipo de Resolución: Sentencia

1

Código 05b.-

Ref: RCA nº 249/01.-

S E N T E N C I A

Ilmos Sres

Presidente: Dña Cristina Paez Martínez Virel.-

Magistrados: Don César José García Otero.-

Don Nicolás Martí Sánchez.-

En la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria a 25 de enero de 2005.-

Visto, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, el presente recurso nº 249/01, seguido por el procedimiento ordinario; en el que son partes: como recurrente, el Cabildo Insular de Lanzarote, representado por la Procuradora Dña Mercedes Ramírez Jimenez y defendido por el Letrado don Agustín Domingo Acosta Hernández; y, como Administración demandada, el Ayuntamiento de Yaiza, representado por el Procurador don Francisco Bethencourt Manrique de Lara y defendido por el Letrado don Felipe Fernández Camero; versando sobre obligación de comunicación entre Administraciones de actos de otorgamiento de licencias urbanísticas, prórrogas y otros, siendo la cuantía indeterminada.-

I.- ANTECEDENTES.-

PRIMERO.- Por resolución nº 2975/00, del Presidente del Cabildo de Lanzarote, de 2 de noviembre de 2.000, se dispuso lo siguiente:

" Primero.- Requerir a los Ayuntamientos que a continuación se dirán para que en el plazo legalmente establecido comuniquen a la Oficina del Plan Insular de Ordenación del Territorio de este Cabildo Insular, todos los actos y acuerdos de otorgamiento de licencias urbanísticas, de parcelación y de edificación, las prórrogas que de cualquier de las mismas hayan podido concederse y sus eventuales actualizaciones, referidos a los ámbitos de planeamiento que seguidamente se indican, en los períodos de tiempo comprendidos, por una parte, entre el día 21 de mayo de 1.998 y el día de la fecha, y, por otra parte, entre el 9 de abril de 1.991 y el 20 de mayo de 1.998.

A) Ayuntamiento de Yaiza: Núcleo de Playa Blanca en el suelo de uso turístico, y Planes Parciales/Especiales de Montaña Roja, Costa de Papagayo, San Marcial del Rubicón, Castillo del Aguila, Las Coloradas, Puerto Calero, Cortijo Viejo, Playa Quemada y Costa Playa Quemada.

B) Ayuntamiento de Teguiise: Núcleo de Charco del Palo en suelo de uso turístico y Planes Parciales/Especiales de Costa Teguiise y Island Homes.

C) Ayuntamiento de Tías: Puerto del Carmen en suelo de uso turístico.

D) Ayuntamiento de Tinajo: Plan Especial Isleta y Ría de la Santa.

E) Ayuntamiento de Haría: Charco del Palo en suelo de uso turístico.

Segundo. Comunicar a los indicados Ayuntamientos que en el caso de que no se atienda el presente requerimiento en el plazo señalado en el *artículo 44 de la Ley 29/1.998, de 13 de julio* , procederá a demandar su cumplimiento por el procedimiento establecido en dicho precepto".-

SEGUNDO.- Por la Procuradora Dña Mercedes Ramírez Jiménez, en nombre y representación del Cabildo de Lanzarote, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra el incumplimiento del requerimiento contenido en la resolución mencionada en el Antecedente anterior

TERCERO.- Tras diversas vicisitudes procesales, una vez recibido en la Sala el expediente administrativo, se formuló la correspondiente demanda en la que se pedía la estimación del recurso y se declarase no ajustada a derecho la falta de contestación por el Ayuntamiento de Yaiza al requerimiento que le fue formulado por el Cabildo de Lanzarote en fecha 2 de noviembre de 2.000, ordenando, en consecuencia, que por dicho Ayuntamiento se de cumplimiento al requerimiento con notificación al Cabildo Insular de Lanzarote de los actos municipales que en el mismo se indican, y ello dentro del plazo máximo de diez días, todo ello con expresa imposición de costas a la corporación demandada.-

CUARTO.- Por su parte, la Administración demandada (Ayuntamiento de Yaiza) se opuso al recurso y pidió su desestimación.-

QUINTO.- Por providencia de 16 de diciembre de 2.003, se declaró el pleito concluso para sentencia, y contra la misma se interpuso recurso de súplica por la representación legal del Ayuntamiento de Yaiza, que fue estimado por auto de 3 de febrero de 2.004 , que ordenó dar traslado a las partes para conclusiones sucintas, y, tras estimar otro recurso de súplica interpuesto por la misma parte, se tuvieron por evacuadas las de ambas partes.-

Fue ponente el Ilmo Sr Magistrado don César José García Otero, que expresa el parecer unánime de la Sala.-

II.- FUNDAMENTOS JURIDICOS .

PRIMERO.- El proceso, en su planteamiento, no presenta complejidad alguna, toda vez que se examina la posible disconformidad a derecho del incumplimiento (por inactividad) del Ayuntamiento de Yaiza tras el requerimiento formulado por el Cabildo de Lanzarote, a través de la resolución de su Presidente. de 2 de noviembre de 2.000 (literalmente transcrita en el Antecedente Primero) practicado a los efectos previstos en el *artículo 44.1 de la LJCA* , esto es, a los efectos de iniciación de la actividad a la que, según el Cabildo, estaba obligada la Administración municipal.-

En efecto, a través de dicha resolución se requería a varios Ayuntamientos de la isla, entre ellos el de Yaiza, para que en el plazo legalmente establecido comunicasen a la Oficina del Plan Insular de Ordenación del Territorio del Cabildo Insular todos los actos y acuerdos de otorgamiento de licencias urbanísticas, de parcelación y de edificación, las prórrogas que de cualquier clase hubieran podido concederse y sus eventuales actualizaciones, referidos a determinados ámbitos de planeamiento y en los períodos de tiempo comprendidos, entre el día 21 de mayo de 1.998 y el día de la fecha, y, entre el 9 de abril de 1.991 y el 20 de mayo de 1.998.

En cuanto al Ayuntamiento de Yaiza esos ámbitos de planeamiento eran los siguientes: Núcleo de Playa Blanca en el suelo de uso turístico, y Planes Parciales/Especiales de Montaña Roja, Costa de Papagayo, San Marcial del Rubicón, Castillo del Aguila, Las Coloradas, Puerto Calero, Cortijo Viejo, Playa Quemada y Costa Playa Quemada.

SEGUNDO.- La falta de respuesta a dicho requerimiento provocó la interposición del presente recurso contencioso-administrativo, a cuyo fin sostiene el Ayuntamiento requerido (parte demandada)lo siguiente:

a) Que es contrario al ordenamiento jurídico toda vez que se trata de una petición genérica que podía haber sido formulada en cualquier momento anterior al 8 de noviembre de 2.000 (fecha en la que se notificó la resolución) y, por ello, también el 9 de abril de 1.991 (fecha a la que se retrotrae la solicitud), o incluso con anterioridad, de lo que deduce que de conformidad con el *artículo 44.2 de la LJCA* no podía extenderse a actos y acuerdos anteriores al 8 de septiembre de 2.000, esto es, a actos producidos con anterioridad a dos meses desde que el Cabildo los conoció o hubiera podido conocerlos. Dicho en otras palabras, no era posible, según el Ayuntamiento, retrotraer el requerimiento de comunicación de autorizaciones urbanísticas a aquellas que se remontan a un periodo anterior al 8 de septiembre de 2000.-

b) El alcance del requerimiento excede de lo que sería la obligación legal de comunicación por parte del Ayuntamiento a la vista del *artículo 166.7 del Texto Refundido de las Leyes de de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales* y del *artículo 10.1 de la anterior Ley 7/1.990, de 14 de mayo*, de Disciplina Urbanística y Territorial, que limitan la obligación de comunicación a las licencias a las que contengan autorización relativa a usos turísticos, pero no a las prórrogas o las que se refieran a otros usos, debiendo ser dicho precepto objeto de interpretación restrictiva y no expansiva al afectar al contenido de la autonomía municipal.-

c) Las normas legales en las que se basa tal requerimiento son inconstitucionales al tratarse de preceptos que vulneran la autonomía municipal consagrada en los *artículos 137 y 140 de la CE*, por imponer a los Ayuntamientos canarios la obligación de notificar a los Cabildos Insulares los acuerdos de concesión de licencias urbanísticas que contengan autorizaciones relativa a establecimientos alojativos turísticos (*art 166.7 TRLOT-ENP*) lo que, siempre según la tesis municipal, entra en abierta contradicción con la autonomía municipal para la gestión de sus intereses.-

SEGUNDO.- El punto de partida es, por tanto, la legalidad del requerimiento o cobertura jurídica del mismo, a cuyo fin el *artículo 10.1 de la anterior Ley de Disciplina Urbanística* establecía que " Los actos de tramitación de cualquier figura del planeamiento urbanístico, así como la concesión de licencias de parcelación y edificación, serán notificados de modo fehaciente al Cabildo Insular correspondiente en el plazo de los quince días siguientes a la fecha del acuerdo".-

En similares términos, en relación con autorizaciones de usos turísticos, se pronuncia el *artículo 166.7 de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias* (hoy Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales Protegidos) que advierte que "Los acuerdos de concesión de licencias que contengan autorización relativa a establecimientos turísticos alojativos serán notificados al Cabildo Insular correspondiente, en el plazo de quince días siguientes a la fecha del acuerdo".

Y esta misma línea sigue la *Disposición Adicional Tercera. 3 de la Ley 6/2001, de 23 de julio*, cuya vigencia fue declarada por el *número 2 de la Disposición Derogatoria Unica de la Ley 19/2003, de 14 de abril*, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, en la que se advierte que " Los ayuntamientos, a través de sus Secretarios, y sin perjuicio de lo establecido en el *artículo 142 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias*, deberán remitir a la consejería competente en materia de turismo y al cabildo insular respectivo, simultáneamente con el acto de notificación a los interesados, copia exacta de las licencias urbanísticas que se otorguen para uso turístico-alojativo y de las licencias para uso residencial concedidas en las urbanizaciones turísticas".

Aunque esta Disposición Adicional es posterior al acto recurrido, y, por tanto, el examen de legalidad del requerimiento y de la inactividad denunciada debe hacerse con abstracción de su vigencia, si que permite constatar que el legislador canario quiso reforzar y precisar esa obligación de comunicación de actos de concesión de licencias que ya establecía la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias y que pasó al Texto Refundido.- -

En cualquier caso, la cobertura jurídica del requerimiento y su posible alcance no puede entenderse tampoco desconectado de las competencias del Cabildo en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medioambiente y turismo. Dicho en otras palabras, para interpretar el alcance de la obligación municipal de comunicación no basta estar a la normas que establezcan el mandato expresamente, sino que deberán examinarse también aquellas otras normas que dibujen las competencias de las que el legislador canario, dentro del marco estatutario, ha dotado a los Cabildos en estas materias, a los que se ha otorgado un singular papel en materia urbanística que alcanza la posibilidad de ordenar territorial y urbanísticamente el suelo insular, que se inicia con las *Leyes 1/1987 y 5/1987, de 13 de marzo y 7 de abril*, respectivamente, reguladoras de los Planes Insulares de Ordenación y sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rustico, y continua con la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias (hoy Texto Refundido).-

También dicho deber, mejor obligación jurídica, de comunicación de licencias y, por ello, la cobertura normativa del requerimiento del Cabildo a estos efectos, debe ponerse en relación con el deber general de colaboración entre Administraciones contenido en los *artículos 10.1 y 64 de la Ley de Bases de Régimen Local*, el primero de lo cuales advierte que " La Administración Local y las demás Administraciones Públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competencias respectivos" que particulariza el legislador canario en el *artículo 10.1 del Texto Refundido*, en lo que es el ámbito urbanístico, cuando proclama que " Las Administraciones Públicas Canarias, con competencia en la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, prestarán, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activa que otra Administración pudiera recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias ...".-

Así las cosas, la interpretación del requerimiento, con la amplitud con la que se hace, debe ser llevada a cabo, en relación con ese deber de colaboración de otras Administraciones con competencias concurrentes y en ejercicio de sus competencias urbanísticas (entendido en el sentido amplio del término) que alcanza a que el Cabildo, en ejercicio de las suyas, pueda tener conocimiento, no solo a las licencias "..que contengan autorización relativa a establecimientos turísticos alojativos..", respecto a las cuales el mandato del legislador no ofrece el mínimo resquicio a la duda, sino a otras licencias, así como a las prórrogas y sus eventuales actualizaciones, pues, al fin y al cabo, la prórroga o actualización es un acto que afecta a la licencia concedida y que por tanto sería desnaturalizar la norma y el propio deber de colaboración entender que, en una interpretación literal, que la obligación de comunicar se limita a la licencia inicial pero no a su prórroga o a la modificación de las condiciones de lo que es la misma autorización.-

TERCERO.- Por lo demás, en cuanto al alcance temporal al que se refiere el requerimiento de colaboración, esto es, en cuanto a la posible extemporaneidad por referirse a actos alejados en el tiempo de los dos meses anteriores, la tesis municipal choca con el obstáculo insalvable de la incontrovertida y real falta de comunicación de las licencias y de la propia redacción del *artículo 44.2 de la LJCA* conforme al cual el plazo de dos meses se computa "... desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad", y en el caso, es esa falta de toda comunicación lo que lleva a presumir fundadamente que el Cabildo desconoce dichos acuerdos pese a que los tenía que conocer para el ejercicio de sus competencias urbanísticas.-

Es mas, la tesis del plazo podría tener cierto sentido 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.-

CUARTO.- Por último, en cuanto a la denuncia de inconstitucionalidad del *artículo 166.7 del TRLOT-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.-

QUINTO.- Procede, por ello, la estimación del recurso contencioso-administrativo, contra la inactividad de la Administración municipal, si bien sin hacer pronunciamiento sobre sus costas al no apreciarse temeridad o mala fe procesal en la Administración demandada (*art 139.1 LJCA*).-

Vistos los artículos citados y demás de general aplicación:

III.- F A L L A M O S .-

Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Dña Mercedes Ramírez Jiménez, en nombre y representación del Cabildo Insular de Lanzarote, contra 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.-

Sin hacer pronunciamiento sobre las costas del proceso.-

Así por esta nuestra sentencia, de la que se unirá certificación al rollo de la Sala, lo pronunciamos,mandamos y firmamos.-