

Id Cendoj: 28079130052005100840  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 5  
Nº de Recurso: 4589/2002  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Voces:**

- ORDENACION DEL TERRITORIO
- PLANEAMIENTO URBANISTICO
- INCONGRUENCIA OMISIVA
- PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA
- PROCESO DE SUSPENSION DE ACUERDOS LOCALES
- ARBITRARIEDAD DE LOS PODERES PUBLICOS

**Resumen:**

CASACION NO HA LUGAR PORQUE LA SENTENCIA NO ES INCONGRUENTE AL NO REFERIRSE EXPRESAMENTE A LA CITADA INFRACCION DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA NI HA CONCULCADO O INTERPRETADO INCORRECTAMENTE LO DISPUESTO POR LOS ARTICULOS 27 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE 1976 Y 8 DEL REAL DECRETO LEY 16/1981. TAMPOCO HA VULNERADO LA INTERDICCION DE LA DESVIACION DE PODER NI EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA.

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veinticuatro de Mayo de dos mil cinco.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el presente recurso de casación, que, con el nº 4589 de 2002, pende ante ella de resolución, interpuesto por el Procurador Don José Carlos Caballero Ballesteros, en nombre y representación de la Junta de Compensación del Plan Parcial Castillo del Aguila, contra la sentencia pronunciada, con fecha 11 de febrero de 2002, 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, en el recurso contencioso-administrativo nº 1982 de 1998, sostenido por la representación procesal de la mencionada Junta de Compensación contra el acuerdo plenario del Cabildo de Lanzarote, de fecha 12 de noviembre de 1998, por el que se aprobó la propuesta de suspender, con la finalidad de revisar el planeamiento insular en vigor, por plazo que no podrá exceder de 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 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 Rubicón, Castillo del Aguila, Las Coloradas, Costa Playa Quemada y en Arrecife en los suelos de uso turístico, y contra otro acuerdo del propio Cabildo Insular, de fecha 14 de enero de 1999, por el que se aprobó inicialmente 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 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 Rubicón, 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 edificativa 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, cuya suspensión no podrá exceder del plazo de un año.

En este recurso de casación ha comparecido, en calidad de recurrido, el **Cabildo Insular de Lanzarote**, representado por el Procurador Don José Pedro Vila Rodríguez.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- 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, dictó, con fecha 11 de febrero de 2002, sentencia en el recurso contencioso-administrativo nº 1982 de 1998, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: «FALLO: Desestimar el recurso contencioso-administrativo 1982/98 interpuesto por el Procurador Sr. Bethencourt Manrique de Lara en representación de Junta de Compensación del Plan Parcial Castillo del Aguila contra los acuerdo expuestos en los antecedentes de hecho que confirmamos por ser ajustados a derecho y al ordenamiento jurídico. Sin que proceda imponer las costas».

SEGUNDO.- Dicha sentencia se basa, entre otros, en el siguiente fundamento jurídico 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 1998, 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 1/987*. La *disposición final única apartado tercero de la Ley 1/987* 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 Ley 9 de abril 1976 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, 117 a 122 Rgto. 23 junio 1978 del planeamiento y 8 RDL 16/1981 de 16 de 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 con 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 117 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 sus reforma. El *artículo 8.3 del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de 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 la 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 de 1993 señaló que el *artículo 8 del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre*, reguló de una forma nueva y completa la materia de 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 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, y si a ella le 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 ). Expuestos 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 prevé la publicación y difusión del avance de planeamiento insular para los Ayuntamientos, Departamento 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 haría ilusoria la vigencia ulterior del mismo

TERCERO.- También declara la propia sentencia en el fundamento jurídico tercero que: «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 providencia 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 asumidos, 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.- Finalmente, en el fundamento jurídico quinto, el Tribunal "a quo" expresa lo siguiente: «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 las resoluciones de la Sala que suspendieron un acuerdo similar por incumplir el trámite del *artículo 125 del Reglamento de Planeamiento* . A la luz de lo 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 pública. 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 hizo 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 y, 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».

QUINTO.- Notificada la referida sentencia a las partes, la representación procesal de la Junta de Compensación demandante presentó ante la Sala de instancia escrito 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 31 de mayo de 2002, en la que se ordenó emplazar a las partes para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal de Casación.

SEXTO.- Dentro del plazo, al efecto concedido, comparecieron ante esta Sala del Tribunal Supremo, como recurrido, el **Cabildo Insular de Lanzarote** , representado por el Procurador Don José Pedro Vila Rodríguez, y, como recurrente, la Junta de Compensación del Plan Parcial Castillo del Aguila, representada por el Procurador Don José Carlos Caballero Ballesteros, al mismo tiempo que éste presentó escrito de

interposición de recurso de casación, basándose en cinco motivos, el primero al amparo de lo dispuesto en el apartado c) del artículo 88.1 de la Ley de esta Jurisdicción y los demás al del apartado d) del mismo precepto; el primero por haber infringido la Sala de instancia lo dispuesto en el artículo 43.1 de la Ley Jurisdiccional, al no dar respuesta al planteamiento de la demanda acerca de la vulneración del principio de confianza legítima, recogido en el artículo 3, apartado 1, de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con lo que ha incurrido en una manifiesta incongruencia omisiva, según la doctrina jurisprudencial recogida en las sentencias que se citan; el segundo porque el Tribunal "a quo" ha aplicado indebidamente lo dispuesto en los artículos 27.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 8.1 del Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre, pues la remisión que a este ordenamiento estatal efectúa la Disposición Final, apartado 3, de la Ley Territorial 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación Territorial, únicamente puede tener el alcance de comprender aquellas normas del Estado que no sean incompatibles con la propia Ley Territorial, la que en su artículo 9.5 prevé la posibilidad de suspender licencias al tiempo de la aprobación inicial de los citados Planes Insulares, por lo que el Cabildo no podía suspender el otorgamiento de licencias de obras con anterioridad a la referida aprobación inicial, aparte de que dicho Cabildo tampoco podía suspender el otorgamiento de licencias al aprobar inicialmente la Revisión del Plan Insular, que es lo que hizo mediante su acuerdo plenario de 14 de enero de 1999, ya que, conforme resulta del mismo artículo 9.5 de la Ley Territorial 1/1987, la suspensión de aquéllas sólo es posible con motivo de la aprobación inicial del Plan y no de la aprobación inicial de la Revisión; el tercero porque, aun en el supuesto de que los artículos 27.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 8.1 del Real Decreto Ley 16/1981 fuesen aplicables en el procedimiento de Revisión del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote, han sido incorrectamente interpretados por la Sala sentenciadora, ya que los estudios preliminares para la Revisión del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote estaban realizados y no era, por tanto, necesario repetirlos, de modo que el Cabildo sólo estaba facultado para suspender el otorgamiento de licencias al aprobar inicialmente la expresada Revisión, resultando claro que el pretendido Avance no era tal sino el mismo documento aprobado por el propio Cabildo en su sesión de 21 de mayo de 1998; el cuarto por haber conculcado la sentencia recurrida lo dispuesto en el artículo 83.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según el cual constituye desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico, y esto es lo sucedido en este caso, pues la Administración hizo uso de la facultad de suspender las licencias con la única finalidad de frustrar lo resuelto por la Sentencia de 25 de febrero de 1998, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en el recurso contencioso-administrativo nº 638/91; el quinto por haber infringido la Sala de instancia lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por no haber tenido en cuenta el valor vinculante del principio de confianza legítima en la actuación administrativa, así como la doctrina jurisprudencial que lo interpreta, ya que la Administración aprobó, con el informe favorable del Cabildo Insular, la Adaptación del Plan Parcial Castillo del Aguila, en el que se establecían determinados usos turísticos, que después fueron drásticamente alterados con la Revisión del Plan Insular, frustrando con ello las expectativas y programas de los agentes urbanísticos que confiaban en que la anterior regulación tendría una mínima estabilidad, lo que les llevó a realizar sus inversiones en previsión de unas determinaciones que, después, se han cambiado, por lo que se ha infringido el principio de confianza legítima, recogido en la doctrina jurisprudencial plasmada en las Sentencias de esta Sala que se citan y transcriben, terminando con la súplica de que se anule la sentencia recurrida y se dicte otra por la que se estime el recurso contencioso-administrativo y se anulen los acuerdos plenarios de **Cabildo Insular de Lanzarote** de 12 de noviembre de 1998 y 14 de enero de 1999 «sobre **suspensión de licencias** urbanísticas para la construcción de nueva oferta alojativa con la finalidad de revisar el planeamiento insular y aprobación inicial de la Revisión del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote y nueva suspensión de tales licencias en el ámbito territorial de los denominados "núcleos turísticos" y/o Planes Especiales/Parciales del Plan Insular que se revisa».

SEPTIMO.- Admitido a trámite el recurso de casación interpuesto, se dio traslado por copia a la representación procesal de la Administración comparecida como recurrida para que, en el término de treinta días, formalizase por escrito su oposición, lo que llevó a cabo con fecha 4 de marzo de 2004, aduciendo que la sentencia recurrida no es incongruente por el hecho de que no abordase el argumento relativo a la confianza legítima, ya que la única pretensión esgrimida fue la anulación de los acuerdos impugnados por ser contrarios a derecho, que fue íntegramente desestimada por la Sala de instancia, resultando improcedente la alegación del principio de confianza legítima respecto de actos de naturaleza cautelar, como son los impugnados, tratando la recurrente de eludir la barrera que el derecho autonómico supone para la casación mediante la invocación de los artículos 27.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 8.1 del Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre, a pesar de que es la Disposición Final Tercera de la Ley autonómica 1/1987, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, la que se remite a esas normas estatales, por lo que los motivos segundo y tercero no resultan admisibles, pero, en cualquier caso,

fue la propia Sala de instancia en su sentencia anterior la que impuso el deber de efectuar de nuevo la tramitación conforme a lo establecido en la mencionada *Disposición Final Tercera de la Ley autonómica 1/1987*, mientras que los primeros estudios efectuados no fueron lo mismo que el documento aprobado inicialmente, y, finalmente, los acuerdos impugnados no han incurrido en desviación de poder ni conculcan el principio de confianza legítima, pero ésta no se puede defraudar con decisiones que, por sí mismas, no alteran el planeamiento preexistente sino que se limitan a suspender el otorgamiento de licencias para acometer la revisión del planeamiento, de modo que no se ha producido aún una nueva distribución de usos turísticos ni una nueva programación, siendo prematuro afirmar que se vayan a producir, y, en cuanto a la denunciada desviación de poder, se ha de señalar que la revisión del Plan Insular tiene lugar como consecuencia de un profundo estudio de la realidad insular, financiado bajo los auspicios de la Unión Europea, cuyas conclusiones fueron asumidas por el Cabildo Insular, demostrando un desajuste entre las estrategias y previsiones de desarrollo de la isla y la capacidad de las determinaciones del PIOT de 1991 para dirigir, gestionar y asegurar, en último término, el correcto cumplimiento de ese proceso, habiéndose puesto de manifiesto la necesidad de reprogramar o ralentizar los sistemas de crecimiento contemplados en ese Plan Insular, estando el Cabildo empeñado en el propósito de preservar a la isla de Lanzarote del deterioro a que le conduce la creciente afluencia de visitantes, propugnando un modelo de desarrollo sostenible, para lo que resulta necesaria la nueva programación del plazas turísticas para los próximos quinquenios y establecimiento de parámetros de calidad, para lo que era imprescindible la medida de **suspensión de licencias**, dirigida a preservar la efectividad de las determinaciones de la ordenación territorial que definitivamente se adoptaran, terminando con la súplica de que se declare no haber lugar al recurso y que se confirme la sentencia recurrida con imposición de costas a la entidad recurrente.

OCTAVO.- Formalizada la oposición al recurso de casación interpuesto, las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento cuando por turno correspondiese, a cuyo fin se fijó para votación y fallo el día 10 de mayo de 2005, en que tuvo lugar con observancia en su tramitación de las reglas establecidas por la Ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate,

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el primer motivo de casación se denuncia la incongruencia de la sentencia recurrida por no haber examinado la Sala de instancia la cuestión planteada en la demanda relativa a la conculcación por la Administración demandada del principio de confianza legítima.

En el apartado III de los fundamentos jurídicos de la demanda, la representación procesal de la Junta de Compensación demandante alegó que los acuerdos impugnados eran contrarios al principio de confianza legítima, recogido en el *artículo 3, apartado 1, de la vigente Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, en la redacción dada por *Ley 4/1999, de 13 de enero*, porque el Plan Parcial de Ordenación Castillo del Aguila, con el informe favorable de la Administración demandada, acababa de ser adaptado al Plan Insular de Ordenación Territorial de 1991 inmediatamente antes de que se iniciara el expediente de su Revisión, en el que se dictaron los actos recurridos.

Es cierto que el Tribunal a quo, al resumir en el primer fundamento jurídico los motivos por los que la recurrente impugna los acuerdos del Cabildo, no recoge el relativo a la defraudación del principio de confianza legítima, pero no es menos cierto que este motivo no constituye, en contra de lo sostenido por la recurrente, una cuestión propiamente dicha, cuya falta de respuesta hubiese hecho incurrir a la sentencia en el vicio denunciado, sino más bien un argumento jurídico adicional a los esgrimidos para justificar la pretendida ilegalidad de los acuerdos impugnados.

A pesar de ese defecto de respuesta específica y concreta a dicho argumento impugnatorio, no podemos considerar que el Tribunal a quo en la sentencia recurrida no lo haya rechazado implícitamente al examinar la conformidad o no a derecho de los acuerdos del Cabildo y llegar a la conclusión de que son conformes al ordenamiento jurídico aplicable.

Esa falta de respuesta a la apuntada conculcación del principio de confianza legítima no hace incurrir a la sentencia recurrida en una inadecuación entre las pretensiones de la demandante y la fundamentación jurídica que nutre dicha sentencia, pues la Sala de instancia no ha alterado la causa petendi ni el thema decidendi, siendo, en palabras del Tribunal Constitucional (Sentencias 20/1982, 211/1988, 144/1991, 43/1992, 88/1992 y 122/1994, entre otras), la confrontación entre la parte dispositiva de la sentencia y el objeto del proceso, delimitado por referencia a sus elementos subjetivos -partes- y objetivos- causa de pedir y petitum-, el presupuesto para llevar a cabo el juicio sobre la congruencia de una resolución judicial,

confrontación que, en este caso, permite concluir que no se ha producido incoherencia alguna entre el resultado pretendido por los litigantes, los hechos y fundamentos jurídicos en que se basan.

Esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado repetidamente, en armonía con la doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencias 172/94, 222/94 y 230/98 , entre otras), que «el principio iura novit curia excusa al órgano jurisdiccional de ajustarse a los razonamientos jurídicos aducidos por las partes, siempre que no se altere la causa petendi ni se sustituya el thema decidendi, si bien ha de pronunciarse sobre lo solicitado motivando debidamente su decisión, lo que no supone que la motivación jurídica de la sentencia deba replicar a cada uno de los argumentos aducidos ni sea exigible que responda exhaustivamente a todas las alegaciones realizadas por los litigantes, pues la congruencia requiere un análisis de los diversos motivos de impugnación pero no de los argumentos jurídicos, que no integran la pretensión ni constituyen en rigor cuestiones sino el discurso lógico jurídico de las partes» ( Sentencias de 11 de febrero de 1995, 27 de enero de 1996, 20 de enero de 1998, 14 de marzo de 1998, 14 de abril de 1998, 6 de junio de 1998, 18 de julio de 1998, 23 de enero de 1999, 6 de febrero de 1999, 13 de febrero de 1999, 26 de junio de 1999, 9 de octubre de 1999, 10 de junio de 2000 -recurso de casación 919/96-, 11 de marzo de 2003 -recurso de casación 1608/2000- y 11 de diciembre de 2003 -recurso de casación 1700/2001- ).

SEGUNDO.- En el segundo motivo de casación se asegura que la Sala sentenciadora ha aplicado indebidamente lo dispuesto por los *artículos 27.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 8.1 del Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre* , ya que la remisión que la *Disposición Final, apartado tercero, de la Ley Autonómica 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación Territorial* , hace a la legislación estatal, únicamente puede serlo a la que no resulte incompatible con los preceptos de la propia Ley autonómica, y el artículo 9.5 de ésta prevé la posibilidad de suspender licencias solamente al aprobarse inicialmente el correspondiente Plan Insular.

Que este precepto contemple la suspensión cautelar de licencias al aprobarse inicialmente el Plan Insular de Ordenación Territorial, sin que la misma Ley regule la posibilidad de suspenderlas para llevar a cabo los preparativos o avance de dicho Plan, no es obstáculo a que se aplique lo establecido en el ordenamiento urbanístico estatal en cuanto a esta posibilidad, debido a la remisión que expresamente hace la *Disposición Final Unica, apartado tercero, de esa Ley Autonómica 1/1987* , a lo establecido en la vigente *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y sus Reglamentos para los Planes Generales Municipales de Ordenación* .

Según esta norma autonómica, la revisión de los Planes Insulares de Ordenación se ajustará a lo dispuesto para los Planes Generales Municipales de Ordenación en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, razón por la que la Sala sentenciadora consideró, con toda corrección, aplicable lo dispuesto por los *artículos 27.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 8 del Real Decreto Ley 16/81, de 16 de octubre* , que permiten, con el fin de estudiar la formación o reforma de los Planes Generales Municipales, Normas Subsidiarias de Planeamiento, Planes Parciales, Especiales o Estudios de Detalle, a los órganos competentes para su aprobación inicial o provisional acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación, edificación y demolición en áreas determinadas, extinguiéndose en todo caso la suspensión en el plazo de un año, a la espera de la aprobación o modificación de los instrumentos de planeamiento, y así lo ha reconocido expresamente la jurisprudencia de esta Sala, recogida, entre otras, en sus Sentencias de 8 y 16 de febrero, 30 de marzo de 1993 y 19 de mayo de 1997 , citadas todas en el fundamento jurídico segundo de la sentencia recurrida, que, al así resolver, no ha aplicado indebidamente lo dispuesto en los indicados *artículos 27.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 8.1 del Real Decreto Ley 16/1991, de 16 de octubre* , razón por la que este segundo motivo de casación tampoco puede prosperar.

TERCERO.- Continúa la representación procesal de la recurrente afirmando, en su tercer motivo de casación, que, partiendo de que los *artículos 27.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 8.1 del Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre* , fuesen aplicables, en cualquier caso la Sala sentenciadora habría realizado una incorrecta interpretación de los mismos, debido a que la **suspensión de licencias** , a que dicho precepto se refiere, tiene como exclusiva finalidad el estudio de la reforma del planeamiento y, en este caso, tal estudio ya había sido realizado y formalizado, por lo que no cabía justificar la **suspensión de licencias** en un avance ya elaborado, debiendo esperarse para suspenderlas a la aprobación inicial del Plan Insular de Ordenación Territorial.

Al articular este motivo de casación, la propia recurrente admite que se añadieron algunos párrafos, aunque no alteraban su identidad sustancial, pero, aun aceptando ésta, lo cierto es que la retroacción de actuaciones acordada por el Cabildo insular fue la consecuencia de los defectos advertidos por la propia Sala sentenciadora, al no haberse cumplido el trámite de audiencia previsto en el *artículo 125 del Reglamento de Planeamiento* , y, por consiguiente, al ser necesario observar dicha formalidad, el Cabildo,

según lo dispuesto concordadamente por los *artículos 27.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 117.1 del Reglamento de Planeamiento*, estaba facultado para acordar la **suspensión de licencias** para evitar que su otorgamiento pudiese frustrar los fines de la reforma emprendida del planeamiento, ya que tal acuerdo de suspensión puede ser adoptado, conforme al aludido *artículo 117.1 del Reglamento de Planeamiento*, tanto en el acuerdo de formación de los Planes, Normas, Programas o Estudios de Detalles, o con posterioridad, hasta que se haya efectuado la aprobación inicial.

Como era necesario, en virtud de la decisión judicial, cumplir el trámite de exposición al público de los trabajos realizados por un plazo mínimo de treinta días, se encontraba aun en fase de estudio o elaboración el Plan Insular, y, por consiguiente, hasta que no recayese su aprobación inicial, el Cabildo estaba legalmente facultado (*artículos 27 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 117 del Reglamento de Planeamiento*) para acordar la suspensión del otorgamiento de licencias, que fue la decisión adoptada mediante el primero de los acuerdos impugnados, de fecha 12 de noviembre de 1998, fijando, como plazo máximo de suspensión, el día 5 de junio de 1999, si bien el 14 de enero de 1999 se aprobó inicialmente la Revisión del Plan Insular de Ordenación del Territorio de Lanzarote, continuando, debido a esta aprobación inicial, suspendidas las licencias en el mismo ámbito territorial, razón por la que la sentencia recurrida realiza una correcta interpretación de lo dispuesto en estos preceptos y en el *artículo 8 del Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre*, lo que determina la desestimación del tercero de los motivos de casación alegados.

CUARTO.- Se reprocha a la Sala de instancia en el cuarto motivo de casación no haber apreciado desviación de poder en la actuación del Cabildo, al tener ésta, como exclusiva finalidad, frustrar lo resuelto por la autoridad judicial, haciendo ilusorios los efectos de la Sentencia de 28 de febrero de 1998, dictada por el propio Tribunal Superior de Justicia de Canarias en el recurso contencioso-administrativo nº 638 de 1991 .

Este planteamiento de la demandante fue examinado por el Tribunal a quo en el fundamento jurídico quinto de la sentencia recurrida, transcrito en el cuarto antecedente de esta nuestra, sin que, en la articulación de este motivo, se haya replicado a los concretos argumentos usados por la Sala de instancia para rechazar la pretendida desviación de poder, limitándose a alegar que en este caso no se trata de meras sospechas sino que está plenamente acreditada, según exige la Sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1989 .

Pues bien, en contra de la aseveración de la recurrente acerca de que la revisión del Plan Insular de Ordenación Territorial Lanzarote no es una auténtica revisión, ya que no se adopta un modelo territorial distinto, en la sentencia recurrida se afirma categóricamente (párrafo último del fundamento jurídico tercero) 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)», conclusiones fácticas que no han sido adecuadamente combatidas en casación, sino, por el contrario, asumidas al articular este motivo de casación cuando sostiene la recurrente que se prohíben con la revisión aprovechamientos turísticos y residenciales mediante una programación máxima, razones todas que conducen a la desestimación de este cuarto motivo de casación.

QUINTO.- Finalmente, en el quinto motivo de casación, se asegura que el Tribunal a quo ha conculcado lo dispuesto por el *artículo 3.1 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, modificada por *Ley 4/1999*, así como la doctrina jurisprudencial acerca del valor vinculante del principio de confianza legítima generada por la Administración en los administrados.

Con este motivo se viene a reconocer que, en contra de lo alegado en el primero, la sentencia recurrida rechazó la invocada defraudación del principio de confianza legítima sin incurrir por ello en incongruencia omisiva.

Pues bien, como apunta la representación procesal del Cabildo, no resulta concebible la infracción de tal principio mediante unos acuerdos como los recurridos, que tienen una mera finalidad cautelar para evitar que se frustre la nueva ordenación territorial que llegue a aprobarse definitivamente, momento ulterior éste en el que podría plantearse si se ha vulnerado o no el aludido principio.

No obstante, parece que de lo que se queja la recurrente es de que en un anterior planeamiento territorial y urbanístico había posibilidad de un uso más intenso del suelo, que generó expectativas que la nueva planificación ha hecho desaparecer.

Según este incorrecto planteamiento del principio de confianza legítima, recogido por el *artículo 3.1, segundo párrafo, de la Ley 30/1992*, en la redacción dada por *Ley 4/1999*, las previsiones reglamentarias no podrían jamás ser alteradas porque habrían generado confianza en los administrados que, después, se verían defraudados al no hacerse efectivas aquéllas.

Tal interpretación del principio de confianza legítima estaría en franca contradicción con el denominado *ius variandi*, pero, en cualquier caso, no puede entenderse aquél de forma que impida a la Administración servir con objetividad los intereses generales, los que en este caso demandaban la revisión del planeamiento territorial por las razones antes expresadas con el fin de lograr un crecimiento sostenible de la Isla, razón por la que este último motivo de casación, al igual que los anteriores, no puede prosperar.

SEXTO.- La desestimación de todos los motivos alegados comporta la declaración de no haber lugar al recurso de casación interpuesto con la imposición de las costas procesales causadas a la recurrente, según establece el *artículo 139.2 de la vigente Ley Jurisdiccional*, si bien, como permite el apartado tercero de este mismo precepto, procede limitar su cuantía, por el concepto de honorarios de abogado de la Administración comparecida como recurrida, a la cifra de cuatro mil euros, dada la actividad desplegada por aquél al oponerse a dicho recurso.

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los *artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción 29/1998, de 13 de julio*.

## FALLAMOS

Que, con desestimación de los cinco motivos al efecto invocados, debemos declarar y declaramos que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Procurador Don José Carlos Caballero Ballesteros, en nombre y representación de la Junta de Compensación del Plan Parcial Castillo del Aguila, contra la sentencia pronunciada, con fecha 11 de febrero de 2002, 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, en el recurso contencioso-administrativo nº 1982 de 1998, con imposición a la referida Junta de Compensación del Plan Parcial Castillo del Aguila de las costas procesales causadas hasta el límite, por el concepto de honorarios de abogado del **Cabildo Insular de Lanzarote**, de cuatro mil euros.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, debiéndose hacer saber a las partes, al notificársela, que contra ella no cabe recurso ordinario alguno. PUBLICACION.- Leída y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario certifico.