



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. SALA DE LO  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN  
SEGUNDA  
Plaza de San Agustín N° 6  
Las Palmas de Gran Canaria  
Teléfono: 928 30 64 60  
Fax.: 928 30 64 62  
Email: s2contadm.lpa@justiciaencanarias.org

Procedimiento: Procedimiento ordinario  
Nº Procedimiento: 0000014/2015  
NIG: 3501633320150000032  
Materia: Urbanismos y Ordenación del  
Territorio  
Resolución: Sentencia 000274/2022

Intervención:

Demandante  
Demandado

Codemandado  
Codemandado  
Codemandado

Interviniente:

HONORIO GARCÍA BRAVO  
CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y  
TRANSPORTES

TEIDE 10 S.L.  
AYUNTAMIENTO DE YAIZA  
CLUB LANZAROTE S.A

Procurador:

TANIA ALEJANDRA DOMINGUEZ LIMINIANA

MARIA ELENA GUTIERREZ CABRERA  
MARIA DEL PILAR GARCIA COELLO  
ANTONIO LORENZO VEGA GONZALEZ

NOTIFICADO 27/09/2022 ABOGADO ANTONIO MEDINA GUTIERREZ

## SENTENCIA

Ilmos./as Sres./as

Presidente

D.ÓSCAR BOSCH BENÍTEZ

Magistrados

D<sup>a</sup>. MARÍA MERCEDES MARTÍN OLIVERA (Ponente)

D<sup>a</sup>. MARÍA DEL CARMEN MONTE BLANCO

En Las Palmas de Gran Canaria, a 22 de septiembre de 2022.

Vistos por esta Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Excmo. Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, constituida por los Señores Magistrados expresados, los autos del recurso contencioso-administrativo nº 14/2015, promovido contra la Resolución de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, celebrada el 29/07/14, publicada en el BOP de fecha 26/11/14, en virtud de la cual se acordó la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Supletoria de Yaiza, Lanzarote- Expediente 2010/1542; siendo en ello partes: como recurrente D. HONORIO GARCÍA BRAVO, representado por la Procuradora de los Tribunales Dña. Tania Alejandra Domínguez Limaña; como demandada la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS, representada y dirigida por la Letrada de los Servicios Jurídicos de la citada Administración Pública; y como partes codemandadas, el AYUNTAMIENTO DE YAIZA, representado por la Procuradora D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Pilar García Coello; la entidad CLUB LANZAROTE, S.A.", representada por el Procurador D. Antonio Vega González, y la entidad "TEIDE 10, S.L.", representada por la Procuradora D<sup>a</sup> Palmira Abengoechea Vistuer

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.





## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Pretensiones de las partes y hechos en que las fundan.

A.- Por Resolución de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, celebrada el 29/07/14, publicada en el BOP de fecha 26/11/14, se acordó la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Supletoria de Yaiza, Lanzarote (Expediente 2010/1542).

B.- La representación de la actora interpuso recurso contencioso administrativo, formalizando demanda con la súplica de que se dicte sentencia por la que, estimando el recurso, declare la disconformidad a Derecho y la nulidad del acuerdo impugnado.

C.- La representación procesal de la Administración demandada se opone a la pretensión actora y solicita se dicte sentencia que desestime el recurso interpuesto y declare la conformidad de los actos impugnados con el ordenamiento jurídico. En igual sentido formulan su contestación a la demanda las partes codemandadas.

**SEGUNDO.-** Pruebas propuestas y practicadas.

Practicada la prueba pertinente, las partes formularon conclusiones y señalado día para votación y fallo tuvo lugar la reunión del Tribunal el día 22/09/2022. Aparecen observadas las formalidades de tramitación.

Ha sido ponente la Ilma. Sra. D<sup>a</sup> Mercedes Martín Olivera.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Objeto de Recurso.

Se recurre, ante esta Sala, en primera instancia, la Resolución de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Canarias (en lo sucesivo, COTMAC) datada en fecha de 29-7-14 (COP 26-11), por la cual se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Supletorio del Ayuntamiento de Yaiza, Lanzarote (en adelante PGS).

La densa y extensa demanda se extiende en nada menos que 254 folios (a los que hay que añadir los 178 folios de lo que el demandante llama "Informe pericial", pero que materialmente es una extensión de las alegaciones de la demanda) y expone el largo número de 18 motivos de nulidad integral del instrumento urbanístico impugnado, más cuatro peticiones subsidiarias de modificaciones puntuales al mismo. El "libellus" es contestado -también extensamente- por la representación letrada de la Comunidad Autónoma codemandada (108 folios), por la representación consistorial del Ayuntamiento al que se refiere el PGS (51 folios) y por dos entidades mercantiles (Teide 10, S.L. y Club Lanzarote, S.A.) afectadas por el PGS y personadas en condición de interesadas en el presente recurso, con una extensión menor.

Se ha detallado el número de folios de los escritos (demanda y contestaciones) para indicar que, ante tal complejidad y densidad, la Sala hará un esfuerzo de síntesis, siguiendo la sistemática de la demanda (con alteración del orden de alguno de los motivos) a fin de dar respuesta razonada, pero resumida en lo posible, cumpliendo el deber de motivación que requiere la normativa constitucional (art. 120.3 CE) y procesal (arts. 248 LOPJ y 208 LEC) pero

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.





amparándose en la doctrina jurisprudencial constitucional que obliga a contestar todas las pretensiones y las causas en las que se funden, pero sin la misma exhaustividad que pueda haber en la demanda, o sea, sin necesidad de replicar a todas y cada una de las argumentaciones utilizadas (SSTCo. 135/95, 46/96 o 231/97).

La Sala -desde ahora se adelanta- estimará la demanda, pero no se limitará a acoger el motivo del que derivará esa estimación, dejando de examinar el resto de los motivos, sino que los abordará todos. Opta, así, por seguir el mismo criterio que la reciente STS de 11-2-22, en un recurso semejante al presente (impugnación de un instrumento de ordenación urbanístico) en el que abordó la totalidad de los motivos del recurso, criterio que, por lo demás, también siguió esta Sala, en su Sentencia de 24-3-22 (recurso 144/14, si bien la fecha inicial figuró como de 11-2-22, corregida por Auto aclaratorio de 21-7-22), siguiendo el mismo criterio de la STS 10-2-22, en la que se basa; ello evitará lo que ha acontecido con la Sentencia de esta Sala de 15-5-18, (aparte de las de 18-6-19 y 9-4-19), confirmada por el TS en su Sentencia de 27-5-20, que versaba precisamente sobre este mismo instrumento de ordenación objeto del presente litigio (Plan General Supletorio del Ayuntamiento de Yaiza), pero en el que sólo se abordó, por plantearse así en la demanda, exclusivamente uno de los motivos de impugnación de ese PGS (la ausencia del Informe de la Administración Estatal en materia de Costas), quedando, por tanto, sin resolver el resto de los posibles motivos de impugnación (los que se van a ver en el presente recurso), del PGS objeto (una vez más) de Sentencia de esta Sala. En la presente ocasión, pues, la Sala abordará todos los motivos de impugnación del citado PGS.

A tal efecto, la citada Sentencia del TS, adoptando (como indica expresamente) un criterio excepcional y confirmando la de esta Sala de 14-5-18, declaró la nulidad parcial del citado PGS, ceñida a la franja de costa regulada por el citado PGS, con lo que en el presente caso, tal cuestión queda ya apartada (por el doble efecto de la “res iudicata”, formal y material, de los arts. 222 y 207 LEC) abordándose aquí el examen de la legalidad de tal Plan en lo que atañe al resto de la superficie del PGS (la superficie de todo el término municipal) pero -como se ha dicho- examinándose la totalidad de los motivos alzados, no sólo los que bastarían para su anunciada estimación.

La Sala, por otra parte, ha resuelto más recursos en relación a la situación urbanística de este Ayuntamiento, y, a estos efectos, a fin de establecer la situación urbanística actual, debe indicarse que la STS de 27-5-20 antes citada indicó que en un mismo sector o ámbito de suelo no puede tener "dos" ordenaciones diferentes (no puede ordenar los primeros 100 metros -o 20 según el caso- un instrumento de ordenación y el resto del ámbito o sector ser regulado por otro Plan), y que, por otra parte, la Sentencia del TSJ de 14-5-2018 se ha declarado ejecutada en el Auto de 31-3-2022 dictado en la pieza de Ejecución 4/2021, al haberse emitido por la Administración del Estado (Costas) el informe cuya omisión motivó el fallo parcialmente anulador del PGS. El referido Auto indica que consta emitido en fecha 2 de junio de 2021 ese informe preceptivo de Costas, el cual lo fué en sentido negativo, considerando que la servidumbre de protección debe ser de 100 metros en lugar de 20, que no caben pantallas arquitectónicas en los 500 metros de la zona de influencia y que son inadmisibles usos residenciales en la zona de protección.

La anulación de la ordenación establecida en el PGS para los sectores o ámbitos de suelo que ordenan el litoral afectados por ese informe de Costas hace que, respecto a esta franja



costera, haya recobrado automáticamente su vigencia la normativa urbanística anterior, conforme a la doctrina del TS recogida, entre otras, en Sentencias de 3 de noviembre de 2015 y 28 de enero de 2016, dictada en el recurso número 387/2015: "la anulación de todo plan comporta que recobra su vigencia la ordenación urbanística preexistente (...), conforme a una jurisprudencia que tenemos reiteradamente establecida y cuya cita resulta innecesaria".

Ello no impediría construir, sino que volverían a ser aplicables los Planes Parciales aprobados en desarrollo del PG anterior que ordenaron los sectores de suelo del litoral en concordancia con lo establecido en la Ley 4/2017 del Suelo de Canarias.

Las resoluciones sobre la situación urbanística del término municipal no se agotan en las anteriores, pues el Auto de esta Sala de 31-3-22, como ejemplo, desestimó la solicitud de ejecución de la antes reiteradamente citada Sentencia de esta Sala de 14-5-18 (y la STS 27-5-20).

Ello, naturalmente, no implica afectación alguna a los procedimientos por los que diversas Sentencias de esta Sala (que luego serán referenciadas) declararon la ilegalidad de varias construcciones (hoteleras en su mayoría), cuyas determinaciones o efectos (principalmente el restablecimiento de la situación física correspondiente, es decir, la demolición o la reforma) no se ven afectadas ni por las Sentencias anteriores (antes referenciadas) relativas al presente PGS ni, naturalmente, por la presente Sentencia, lo que despeja el pretendido efecto (según la parte demandante) que tiene el presente PGS en cuanto a ser una especie de "amnistía" de las irregularidades anteriores, como más adelante se indicará con mayor detalle. En esta línea restrictiva se sitúa la también reciente Sentencia de esta Sala de 24-3-22, requiriendo la demolición del exceso construido, frente a la pretensión de la entidad mercantil titular de uno de los establecimientos turísticos afectados por la declaración judicial de nulidad de la licencia en su día concedida.

Aclarada, al menos en parte, la maraña de resoluciones judiciales referidas a la situación urbanística del Ayuntamiento de Yaiza, ha lugar a abordar los motivos de nulidad alzados por la parte demandante.

**SEGUNDO.-** La primera causa o motivo de nulidad que aduce la demanda es la vulneración de la autonomía municipal, dado que el PGS es aprobado por la COTMAC por la vía de la supletoriedad, asumiendo la Administración Autónoma la iniciativa de ordenación urbanística dada la inactividad municipal ante la obligatoriedad de la adaptación del planeamiento urbanístico del Ayuntamiento de Yaiza a las determinaciones del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por R.D.-Ley 1/00 (en adelante LOTRENC-00), según lo dispuesto en la Disposición Transitoria 2ª de la misma y en la Disposición Transitoria 3ª de la Ley Territorial Canaria 19/03, de Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

La base normativa de la actuación urbanística acometida por la Administración autónoma se encuentra en el art. 9 de la Ley Territorial canaria 6/09, de 6 de mayo de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo a través de la técnica de añadir un apartado 6º a la Disposición Transitoria tercera de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por lo que se aprueban las directrices de ordenación general y las



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



directrices de ordenación del Turismo de Canarias, con el siguiente contenido:

*“Transcurridos los plazos máximos de adaptación a las Directrices de Ordenación General de los Planes Generales de Ordenación sin que ésta se hubiera efectuado, o cuando se4 hubiera producido la caducidad del plazo establecido para proceder a la redacción de la citada adaptación y, en su caso, de la prórroga otorgada al efecto, la consejería competente en materia de ordenación territorial, de oficio, o a instancia del ayuntamiento afectado o del cabildo insular respectivo, y tras el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, y en su caso, previo requerimiento motivado a la Administración local correspondiente, para que en el plazo de un mes inicie la tramitación, y presente un plan en el que se contemplen las previsiones y compromisos para su finalización, podrá directamente proceder a la tramitación y aprobación del contenido estructural del Plan General de Ordenación, así como a la ordenación pormenorizada que resulte necesaria para implantar los sistemas generales, las dotaciones y servicios públicos, la implantación y ejecución de las viviendas de protección pública, la creación y ordenación de suelo industrial, la mejora de la calidad alojativa turística o la implantación de sus equipamientos complementarios. Igualmente se procederá a esta tramitación en el supuesto de incumplimiento de los compromisos en la programación aportada.*

*Este plan general así aprobado tendrá carácter supletorio hasta la entrada en vigor del nuevo planeamiento general plenamente adaptado, promovido por el Ayuntamiento.*

*En la tramitación por la corporación local del plan general adaptado, no operará de forma automática ni podrá acordarse la suspensión prevista en el artículo 28.3 del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, respecto de los ámbitos objeto de regulación por el plan general aprobado con carácter supletorio en el párrafo precedente”*

La regulación de tales Planes Generales de Ordenación Supletorios es muy parca y se encomienda a su tramitación y aprobación a la Consejería competente en materia de Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias en una suerte de asunción de la competencia municipal originaria respecto a aquellos Ayuntamientos que no hayan cumplido con los deberes de adaptación de sus Planes Generales a la Ley de Directrices.

A.- Esta vía normativa, supletoria, asumida por la Administración autonómica es la que, para el recurrente, infringe el principio constitucional de autonomía municipal consagrado en los arts. 137 y 140 CE y, respecto de la normativa de rango legal ordinario, en los arts. 2 y 25.2.d) de la Ley 7/85 de Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), al tratarse de una competencia-según el recurrente- indelegable. Junto a esta calificación (la de indelegable) añade el demandante los defectos de procedimiento y extralimitación del contenido del planeamiento, argumentos éstos del todo punto incompatibles con el de indelegación de la competencia de ordenación urbanística.

De entrada, habrá que indicar al demandante que la competencia, como institución o figura jurídica, es perfectamente delegable, como lo es la capacidad de obrar (institución equivalente en el campo iusprivatista, delegable merced a la figura de la representación voluntaria), a salvo, en ambos casos, a que se trate, excepcionalmente, de derechos o de potestades ínsita o legalmente personalísimas (en el campo iusprivatista) o indelegables (en el campo



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



administrativista), tal como se reconoce indiscutidamente, en éste último ámbito, en los arts. 8 y 9 de la Ley 40/15, por lo que la afirmación del demandante sobre la indelegabilidad de la competencia se podría referir, en todo caso, a la competencia en la ordenación territorial o urbanística en este caso concreto, como se verá seguidamente, pero no a la posibilidad de la delegación de la competencia, en general.

Respecto a este ejercicio de la competencia, en esta materia y en el presente caso, por parte de la Administración Autónoma, ya se ha visto su base normativa (suficiente) antes transcrita y, al efecto, ha de indicarse que, obviamente, la competencia municipal en la ordenación urbanística no es exclusiva, por lo que ni es, ni deja de ser indelegable, simplemente porque es compartida entre las Administraciones Locales municipales y la Administración autonómica, bastando (al margen de la potestad autonómica de suspensión de los instrumentos de ordenación ex art. 47 de la LOTENC-00) citar la STCo. 32/81, que reconoce lo que llama “redistribución de competencias”, sólo que pone un límite a tal situación de competencias concurrentes en cuanto al respeto al llamado “contenido competencial mínimo” (STCo. 214/89), especialmente en materia de urbanismo (SSTCo. 40/98 o 51/04). En el marco legislativo territorial canario, la competencia de la Administración autonómica, en esta materia, viene configurada (sobre la posibilidad competencial en esta materia, constitucionalmente reconocida en el art. 148.1.3 CE), en la L.O. 10/82 (modificada por la de igual rango 4/96), aprobatoria del Estatuto de Autonomía de Canarias, cuyo art. 15 reconoce la competencia exclusiva (exclusiva respecto al Estado, se entiende) sobre ordenación del territorio y urbanismo, además del art. 32.12, en materia, conexas con ésta, cual es la de medio ambiente, atribución competencial bendecida por las SSTCo. 149/91, 46/07 o 149/98) y en cuyo desarrollo se aprobaron las Leyes autonómicas indicadas antes, cuyas Disposiciones Transitorias imponían a los Ayuntamientos la adaptación de sus planes de ordenación (PG’s) al TROLENC-00, otorgándoles un plazo, aquí incumplido, que es lo que motiva que la Administración Autónoma haya hecho uso de este instrumento supletorio de ordenación.

Aún más, el Tribunal Constitucional ha bendecido el sistema competencial compartido entre la Comunidad Autónoma canaria y los municipios de su ámbito territorial, al resolver, mediante la inadmisión por ATCo. 3-11-15, la cuestión de competencia planteada precisamente por esta Sala que aquí resuelve, y en relación igualmente con un Convenio urbanístico concertado entre otro Ayuntamiento de esta CAC, (igualmente de gran peso en el sector turístico, aún más que el de Yaiza) y la citada Administración autonómica, destacando en el Auto la frase “...resulta claro que el legislador canario no ha desatendido los intereses municipales”. Actualmente, la concurrencia competencial viene recogida en los arts. 11 y ss. de la vigente Ley Territorial Canaria 4/17 del Suelo y Espacios Naturales de Canarias LSENC-17, norma sustitutoria en entonces vigente (al tiempo de la publicación del PGS impugnado aquí) que era la citada LOTRENC-00.

B.- Despejada la censura a la competencia autonómica en esta materia (y, por tanto, a lo que la demanda llama, inadecuadamente, “indelegabilidad de la competencia”), todo lo más, lo que podría alegarse es lo que el demandante llama defectos de procedimiento y extralimitación en el uso de esta competencia.

La posibilidad legal de la aprobación de los Planes de Ordenación Supletorios (POS) como el



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



aquí impugnado, la ofrecen los arts. 6, 8 y 88 de la entonces vigente Ley 30/92 (hoy, con igual contenido en lo que aquí atañe, por las Leyes 39/15 y 40/15), que, junto con el art. 57 de la LBRL, regularon los Convenios interadministrativos (ésta con la Administración Local, aquélla los Convenios en general) como instrumento idóneo para la gestión de competencias compartidas. Es más, es que la normativa autonómica canaria se refiere específicamente a él en esta materia urbanística, previendo la cooperación interadministrativa (art. 11 del LOTRENC-00) siendo el Convenio Interadministrativo el mecanismo adecuado para ello. Y tal regulación se contiene concretamente en el art. 9 de la Ley Territorial canaria 6/09, antes transcrito.

Y fue éste el instrumento por el que la Comunidad Autónoma y la Administración Local, codemandadas ambas, concertaron la elaboración del PG del municipio, ante el incumplimiento de los plazos indicados antes, y tal Convenio fue aprobado en la data de 2-12-098 (con una “addenda” para adaptarse a la Ley 2/12, aprobada el 29-1-14) por el Pleno de la Corporación Local con un notable apoyo de concejales (y ninguno en contra, sólo cuatro abstenciones), lo que se indica -desde ahora- a los efectos de apartar la alegación de la demanda en el sentido de denegar legitimación al PGS por falta de apoyo de “los vecinos”, a salvo de que el demandante, persona física (aunque fue, en su día, alcalde, lo que es sabido por notoriedad ex art. 281.4 LEC), se irrogue ahora la representación de los vecinos, al margen de los mecanismos de elección que han dado como resultado la actual composición del Pleno municipal, en una especie de representatividad residual prorrogada, todo ello sin perjuicio del natural ascendiente y conocimiento de la realidad vecinal que sin duda conserva el demandante, elegido democráticamente por los citados habitantes del municipio y que ha recogido el rechazo de algunos (o muchos vecinos), rechazo natural ante el conjunto de intereses y perspectivas que operan, incluso contradictoriamente, en el muy complicado proceso de aprobación de cualquier instrumento de ordenación territorial y urbanístico, especialmente cuando es un Plan General que regula todo el término municipal, como es el presente caso.

En la redacción y aprobación del PGS, aquí impugnado, el Ayuntamiento ha participado intensamente, especialmente por cuanto sus alegaciones (abundantes, por cierto, vid. folios 1.062 a 1.064, en letra reducida) al Proyecto de PGS fueron atendidas y, sobre todo, el Ayuntamiento nada ha opuesto, una vez aprobado el PGS, en relación a su contenido ni en ningún otro aspecto, siendo muestra de ello su posición procesal, oponiéndose a la demanda, es decir, apoyando el PGS aquí impugnado por el demandante.

De otro lado, la alegación relativa a que el Ayuntamiento había comenzado el procedimiento de contratación de profesionales (el “equipo redactor” del art. 43 bis LOTRENC-00) para la elaboración del PG ordinario, deviene irrelevante porque lo cierto es que, incumplido el plazo de adaptación del ordenamiento urbanístico a la nueva Ley, esta iniciativa no sólo resultaba ya extemporánea, sino que fue superada por la opción de la concertación del Convenio Interadministrativo, que descargaba de la tarea al Ayuntamiento, volcándola en la Comunidad Autónoma, opción legal adoptada por el Pleno del Ayuntamiento, como ahora se verá, que la vió más conveniente desde el punto de vista del coste, de la rapidez y, en definitiva, de la eficacia en el cumplimiento de la Ley, pudiendo intervenir en el procedimiento de elaboración, pero sin la carga de su protagonismo en esa tarea, excesiva para un Ayuntamiento, modesto en medios pese a su relevancia desde la perspectiva turístico-económica.



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



C.- Cosa distinta a este estéril debate sobre la invasión de competencias municipales es que, para el recurrente, haya habido defectos en el procedimiento de suscripción del Convenio.

Sin embargo, aquí tampoco aparece ningún vicio de nulidad o de anulabilidad; el Convenio fue aprobado por Acuerdo del Pleno de 18-11-09, y contaba con los Informes favorables de la Dirección General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias y del Secretario de la Corporación Local, sin que se adviertan defectos o fallos en su tramitación u aprobación.

Es más, de existir algún defecto meramente formal o marginal (la ausencia de informe de Intervención, puesto que el de asesoría jurídica y de la Secretaría del Ayuntamiento son unificables, dadas las funciones de ésta), como alega el demandante, (que además, no cita precepto idóneo que pudiera haber sido infringido ante la ausencia de los informes que, según él, faltan), éste sería, según completa esta Sala ante la orfandad del demandante al respecto, el R.D. 424/17, y la Ley Reguladora de Haciendas Locales (R.D.-Leg. 2/04) que imponen la fiscalización de los actos de contenido económico, pero resulta que aquí no existen, dado que el Convenio suscrito no conlleva gasto alguno para el Ayuntamiento.

De todas maneras, el eventual defecto -por omisión- de algún informe o dictamen, no conduce a la nulidad del PGS pues sólo son causa de nulidad la omisión total del procedimiento legal o la omisión de requisitos formales “indispensables” (art. 62.1.e de la Ley 30/92, entonces aplicable, hoy, con igual contenido, 48.2 de la Ley 39/15), lo que no es el caso presente.

**TERCERO.-** Alterando el orden sistemático de la demanda, ha lugar ahora a examinar el último de los motivos de nulidad alzados, que es la ausencia de Informe de Impacto de Género (InIG).

Partiendo de que, efectivamente, no hay InIG en la tramitación de este PGS, la cuestión ha sido resuelta por esta Sala en su reciente Sentencia de 24-3-22 [(rec. 144/14), fecha corregida por Auto de aclaración de 21-7-22, ante el error sufrido en la fecha inicialmente indicada, que fue la de 11-2-22)], en el que se suscitó exactamente la misma cuestión, sólo que con dos diferencias: la una, irrelevante, es que se trataba de otro instrumento de ordenación, territorial y no urbanístico (un Plan Territorial Especial), y la otra, que fueron dos las razones de la desestimación de la alegación, pues junto con la cuestión procedimental de fondo (la ausencia de InIG) coexistía un defecto procesal, que era su extemporánea alegación (en el trámite procesal del art. 65.1 LJS), que aquí no se ha dado, pues desde la demanda se ha planteado este motivo de nulidad. No obstante esta diferencia, la cuestión fué resuelta, como se ha dicho, en tal Sentencia, en la que esta Sala, adicionalmente a la razón procesal, declaró que la ausencia de InIG no causa la nulidad del instrumento de ordenación territorial (aquí, urbanístico, la diferencia es irrelevante), en el marco normativo autonómico canario y a la luz de las últimas tendencias jurisprudenciales (especialmente la muy reciente STS que trata de la misma cuestión, incluyendo la anomalía procesal, sólo que con la diferencia de que su marco normativo autonómico es distinto).

Tal Sentencia razonó, en lo que aquí atañe, lo siguiente:

*<<II.1.- Así, y como se acaba de anunciar, debe abordarse, a título de argumentación*



secundaria (o, si se quiere, subsidiaria, o de mero “obiter dictum”) la cuestión planteada por la recurrente (la ausencia de InIG) siguiendo a esta tan citada y reciente doctrina (la STS 11-2-22) que igualmente también aborda la cuestión aunque la desestimación del recurso la funda principalmente, como se hace en el presente litigio, en una razón estrictamente procesal, la ya repetida omisión de esta causa de nulidad en la demanda, alzándola abruptamente en el trámite de conclusiones, dejando a las contrapartes inermes de alegación (y, en su caso, de probanza) y quebrando así lo dispuesto en el art. 65 de la Ley reguladora de este orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como se ha visto antes. Esta consideración de un aspecto la hace esta Sala exactamente igual que lo hace la STS citada, al encabezar toda esta segunda argumentación con la frase: “Adicionalmente, aún podemos señalar otra razón que corrobora la conclusión desestimatoria que hemos alcanzado en el supuesto examinado”.

Y el examen de tal cuestión, aunque sea secundaria desde la perspectiva de la desestimación de la demanda (en este aspecto) precisa de una exposición algo extensa, dada la complejidad normativa y el panorama jurisprudencial. A ello se dedicarán los próximos Fundamentos.

II.2.- En línea con lo que se acaba de indicar, (y reiterando, una vez más, que se trata de una cuestión secundaria, acaso reducible a un “obiter dictum”, pues la desestimación de esta causa de nulidad se fundamenta principalmente en un obstáculo procesal puro, la extemporaneidad de su alegación como causa de nulidad), procede sustentar la respuesta de la Sala abordando la aplicabilidad de las normas relativas a la igualdad de género en el presente caso y, muy en especial, la doctrina jurisprudencial que las glosa.

#### II.2.1.- Normativa estatal.

Ciertamente que hay soporte normativo estatal que apoya la pretensión de la actora; Véase:

a.- De un lado, el art. 15 de la L.O. 3/07 (Ley de Igualdad Efectiva de hombres y mujeres) dispone que: “el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades”.

Esta norma estatal, aludida por la parte actora, no tiene más que un carácter programático, a modo de principio general, carente de concreción a los efectos de imponer este trámite en todos los procedimientos administrativos de elaboración de normas reglamentarias (que es el presente caso, al tratarse de una disposición normativa de tal rango).

b.- De otro lado, tal mandato aparece algo más concretado (añade esta Sala al no haber sido indicado por el recurrente) en los arts. 19 y 15 de la citada Ley que, literal y respectivamente, dicen: “Los Proyectos de Disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género”. Aquí, la concreción de la obligación es suficiente (“deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género”) pero no es aplicable al caso por dos razones, la una, que se refiere al “Consejo de Ministros”, lo que excluye a los órganos del poder ejecutivo distintos del estatal (como es el presente caso) y, de otro, que se refiere (en hermenéutica gramatical y lógica ex



art. 3.1 CCiv.) a ambos tipos de normas (disposiciones generales y planes especiales) que tengan especial relevancia “económica, social, cultural y” [debe entenderse como “o”, de lo contrario tales requisitos operarían acumulativa y no alternativamente] “artística”, y evidentemente, un Plan de Ordenación Territorial Especial, carece de tal relevancia, ni siquiera económica, pues se ciñe a ordenar un espacio territorial (en el caso, las vías de circunvalación del Aeropuerto).

Y, el segundo de los citados reza: “el principio de igualdad de trato....informará con carácter transversal la actuación de todos los poderes públicos. Las Administraciones Públicas lo integrarán de forma activa en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas...”. Prescindiendo de crítica a las innecesarias alusiones a la transversalidad o a la forma “activa”, esta disposición continúa siendo genérica, y, por ende, insuficiente para imponer la obligatoriedad de Informe de impacto de género en la tramitación de instrumentos normativos reglamentarios como lo son los Planes de Ordenación Territorial (al igual que los Planes de Ordenación Urbanísticos).

c.- Siguiendo con el examen del panorama normativo estatal, el art. 26.3 de la Ley 50/97, del Gobierno, obliga a incluir en la tramitación de la aprobación normativa (en particular la de los reglamentos), y dentro de la llamada Memoria de Impacto Normativo -que se tilda de preceptiva en la tramitación- el Impacto por razón de género, (apartado f).

Ahora bien, la propia Ley citada se refiere exclusivamente al Gobierno de la nación, es decir, al poder ejecutivo estatal, con lo que no tiene aplicación a la normativa autonómica, sea de rango legal o sea reglamentaria. Por tanto, tal inaplicabilidad hace irrelevante también la norma de desarrollo de tal Ley, el R.D. 931/17, que amplía tal exigencia incluso en la llamada Memoria abreviada, que reduce los trámites, pero mantiene éste, el Informe de Impacto de Género.

En resumen, la normativa estatal, tal como ha sido examinada hasta ahora, deviene insuficiente para imponer este trámite en la aprobación de instrumentos de ordenación territoriales o urbanísticos, sin perjuicio de que, como Principio General, deba ser tenida en cuenta en la medida que pueda tener relevancia (“impacto potencial”, como dice la Ley 4/05 del País Vasco, al referirse a esta materia).

## II.2.2.- Normativa autonómica canaria.

### II.2.2 a.- Normativa general.

A diferencia de otras Comunidades Autónomas, la de Canarias sí ha promulgado una norma específica al respecto. Se trata de la Ley Territorial Canaria 1/10, de Igualdad, de la que hay que analizar dos preceptos en relación al debate aquí suscitado.

En primer lugar, el art. 5.1, que reza “Las Administraciones Públicas Canarias aplicarán el criterio, principio de actuación o directriz de mainstreaming de género, transversalidad y perspectiva de género en todas sus actuaciones, disposiciones normativas, políticas generales....con la finalidad de eliminar las discriminaciones directas o indirectas por razón de sexo”. De esta norma cabe indicar que, de un lado, se refiere a disposiciones normativas (como es la que se ventila en el presente litigio) pero también es relevante indicar que se trata de un “criterio, principio de actuación o directriz de10 “mainstreaming” (sic, se ignora la necesidad de incorporar un término en idioma inglés que, además, es redundante), siendo lo



*importante indicar que se trata de un principio general, aplicable a todas las AAPP (Cabildos incluidos, ex art. 2.2.b, lo que se indica por cuanto en el próximo motivo del recurso se plantea la competencia para la aprobación del presente PTE-13, defendiendo la recurrente que debe ser el Cabildo y no la Comunidad Autónoma).*

*En segundo lugar, al concretar la aplicación de este principio general, criterio o directriz, el art. 6.2 dice: “Todos los Proyectos de Ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, incorporarán, de forma efectiva, el objetivo de igualdad por razón de género”. Este primer inciso del precepto insiste, de nuevo, en su aplicación a las disposiciones reglamentarias (caso del presente litigio, el PTE-13), pero, de nuevo, se refiere a un mero “objetivo”, sin concretarlo. Es el segundo párrafo el que sí lo concreta, al indicar “A tal fin, en el proceso de tramitación de estas decisiones deberá emitirse....un informe de evaluación del impacto de género....”.*

*Así, parece, “prima facie”, en una primera impresión, la necesidad del informe de impacto de género en la tramitación de cualquier disposición reglamentaria, (como lo es el PTE-13 objeto del litigio) pero tal conclusión se desvanece desde que se repare que tal claro mandato se ciñe a las disposiciones “que apruebe el Gobierno de Canarias“, con lo que, al igual que acontece en la legislación estatal según antes se vió (en el apartado II.2.1.b de la presente Sentencia), no se aplica a las disposiciones normativas emanadas de otras Administraciones Públicas, a salvo de que se tenga en cuenta como principio, criterio o directriz..*

*Así, sólo sería aplicable la exigencia de Informe de Impacto de Género (en adelante InIG) a las disposiciones reglamentarias aprobadas por la Administración Autonómica, pero no las aprobadas por las Administraciones Locales. Estas sí que deben tener en cuenta el principio general, criterio o directriz de igualdad de género, pero obviamente, ello no implica la exigencia indicada, sino sólo respetar tal criterio o principio general allí donde incida, siendo obvio que en los instrumentos de planificación u ordenación territoriales o urbanísticos, tal incidencia no se ve, dado el contenido de tales instrumentos (planificación de vías de acceso y demás sistemas generales, clasificación y categorización de suelo, etc.) o, todo lo más, es extremadamente remota sin que siquiera la parte recurrente señale en qué aspecto concreto incidiría la igualdad de género en esta materia, o en algún aspecto general.*

*Cabe referenciar que hay algún discutible argumento adverso, basado en la ya anticuada y aislada teoría doctrinal de génesis francesa -del filósofo Henri Lefebvre- e inglesa, y expuestas en algunas Conferencias Internacionales, actualizadas en la llamada “Carta Europea de la Mujer en la Ciudad” (que carece de contenido normativo, al no tener rango de Reglamento Comunitario y ni siquiera de Directiva) todo ello expuesto en la STSJ Madrid de 19-4-17 y que es reproducida -para luego corregirla- en el FJ III de la STS 10-12-18, filosofía nacida en un entorno social, económico, geográfico y cronológico distinto a la realidad actual.*

*Pero la debilidad de este argumento es clara, al menos en el caso del presente instrumento de ordenación territorial sectorial, que ni siquiera ordena el suelo del entorno del Aeropuerto, sino que su contenido es poco más que el trazado de los viales, instrumento que es, como antes se dijo, el Plan Especial PTE 13, “del corredor litoral, variante GC-1, circunvalación del parque aeroportuario y accesos al Aeropuerto”, aprobado por la 11ª Consejería de Obras Públicas del*



Gobierno de Canarias el 14 de Agosto de 2.014, contenido que encaja en su rótulo y en el que se ve -con nitidez- que se trata de un instrumento reglamentario de ordenación territorial que ninguna relación tiene con la perspectiva de género.

Por tanto, la exigencia de este InIG dependería, de optarse por la alternativa de exigencia del mismo, de la solución que la Sala dé al segundo motivo del presente recurso, en el que -como antes se dijo- se discute la competencia de la Administración Autonómica para la aprobación de tal PTE-13, de forma que, si se mantiene la competencia de ésta, resulta dudoso que deba solicitarse el InIG y, en caso contrario, de ser competencia del Cabildo como defiende la parte actora, es claro que no sería necesario.

#### *II.2.2.b.- Normativa autonómica específica en materia de ordenación territorial y urbanística.*

Viene constituida por el entonces vigente R.D.-Leg 1/00, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias y actualmente por la Ley 4/17 del Suelo y Espacios Naturales de Canarias, ninguna de las cuales prevee trámite alguno en relación con la materia de igualdad de género, en ninguna de las fases de elaboración, aprobación o ejecución de los instrumentos de ordenación territoriales o urbanísticos, ni existe disposición reglamentaria alguna que (aunque fuera "ultra vires") supla esta omisión.

La conclusión provisional del análisis de la normativa estatal y autonómica (a falta del examen jurisprudencial, que incidirá en esta conclusión, de ahí su provisionalidad a efectos de la presente fase del razonamiento) es que, si la aprobación del instrumento de ordenación territorial o urbanístico es competencia del Cabildo (o de un Ayuntamiento) no es preciso el InIG porque sólo tiene que tener en cuenta el principio general de igualdad de género, igualdad que, en principio, en nada incide en los Planes de Ordenación Territoriales sectoriales urbanísticos (salvo que se acredite la incidencia) y, por el contrario, si la competencia es autonómica, parece ser necesaria la solicitud del InIG, al requerirlo específicamente la Ley territorial canaria. Cosa distinta sería el análisis de los efectos de la ausencia, que cabría incardinarla en nulidad absoluta o en la anulabilidad (arts. 47 y 48.1 de la Ley 39/15, ambos con igual contenido que en la anterior Ley, la 30/92) o simple irregularidad no invalidante (art. 48.2 de la Ley 39/15 y SSTs 1-3-00 y 6-6-11), lo que habría que valorar a los efectos de medir el alcance de la omisión de este InIG, dada su ínfima incidencia material en este tipo de disposiciones, cuestión que se abordará más adelante.

Ahora bien, esta conclusión provisional y ceñida sólo al examen de la normativa, se sujeta al análisis jurisprudencial que ahora se va a abordar, teniendo en cuenta el primario papel de la jurisprudencia (arts. 1.6 CCiv, 86 y ss de la Ley 29/98 y art. 6, "in fine" LOPJ), lo que hará a la Sala decantarse por la tesis de las Administraciones Públicas demandadas, en el sentido de que la ausencia del InIG no generaría, de por sí y en este concreto caso, la nulidad ni la anulabilidad del PTE-13.

#### *II.2.3.- Jurisprudencia.*

Ciñendo este examen a la jurisprudencia en sentido estricto (art. 1.6 CCiv) al prescindirse de la doctrina de otros TTSSJ (en buena medida, revocada por el TS, como luego se verá) constan los siguientes pronunciamientos sobre la materia.



*II.2.3.a.- STS 6-10-15. Esta resolución, a diferencia de las posteriores, que luego se verán, declaró la nulidad del Plan Territorial de la Costa del Sol Occidental de Málaga, por carencia del InIG.*

*Los razonamientos de la citada Sentencia tienen relación con el presente litigio porque en ella también concurre la previsión de la normativa autonómica de la inclusión de InIG en la tramitación de todos los proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno de Andalucía; indica la Sentencia la necesidad de tal inclusión tanto por la incidencia de la normativa estatal como por la propia de la Comunidad Autónoma, incidiendo en que la propia Junta de Andalucía reconocía el carácter reglamentario del Plan y su sujeción a la Ley autonómica, decantándose por una perspectiva “amplia” de la citada normativa y, por tanto, declarando la necesidad de la incorporación del InIG a las disposiciones administrativas (todas, se entiende) emanadas del Gobierno autonómico (la Junta de Andalucía). La Sentencia, no obstante, contiene un Voto Particular disidente que tiene incidencia porque es acogido, con prudencia, en la próxima STS que se va a examinar ahora, de signo contrario, ya que no anula otro Plan de Ordenación Urbanístico, pese a no contar con InIG, como se vá a ver ahora en el apartado II.2.3.c.*

*II.2.3.b- STS 27-10-16, en la que se analizaba igual incidencia en el Reglamento General de Costas; en ella se estimó parcialmente el recurso interpuesto contra tal norma (dejándose sin efecto el apartado 9.b de la Disp. Ad. 2ª).*

*Entiende esta Sala que la incidencia de la citada STS en este análisis jurisprudencial, referido al concreto caso de autos, no es de igual alcance, por cuanto la Memoria del Reglamento contenía una referencia a la perspectiva de género (“el impacto en función del género del proyecto es nulo” en los términos textuales de la Memoria del Proyecto del Reglamento) por lo que la relevancia de la ausencia de InIG es algo menor, ya que se contenía un análisis marginal del impacto (obviamente indicando que éste es “nulo”). Aun así, es de interés indicar que pese a la ausencia de InIG, la STS mantiene la vigencia de la norma, admitiendo, en realidad, la inocuidad del incumplimiento de la norma general en cuanto a la exigencia de informe, pues aquí es claro tal incumplimiento al ser un reglamento de génesis estatal (y, por tanto, exigirlo los arts. 24.1.b de la Ley 50/97 y 19 de la Ley 3/07, más el art. 2.1.d del R.D. 1083/19) y lo cierto es que no hay informe, sino esa breve reseña en una escueta frase contenida dentro de la amplia Memoria del Reglamento.*

*Así, los razonamientos contenidos abundan -según deduce esta Sala- en la postura laxa ante la ausencia de InIG, al expresar que “el impacto de género se considera cuando, no existiendo desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, no se prevea modificación alguna de esta situación. Y esto es lo acontecido en el supuesto de autos, en el que la recurrente no acierta a determinar cuáles serían las incidencias del nuevo RGC en el régimen de la igualdad entre hombres y mujeres, por cuanto, como hemos expresado, la incidencia del RGC sobre la población o las zonas litorales resultan genéricas y poco cercanas a la afectación de las políticas de género. Es cierta que la normativa de referencia impone la necesidad de atender al impacto que las principales disposiciones generales emanadas de los poderes públicos tienen en la igualdad entre mujeres y hombres, atendiendo al principio de transversalidad de género, que constituye un principio dirigido a integrar la perspectiva de género en todas las políticas y programas*



generales de las Administraciones públicas, 13 tratándose de una actuación a implementar por los Estados Miembros de la Unión Europea, dirigida a integrar las perspectivas de género en todas las políticas y programas generales a partir de la entrada en vigor, el 1 de mayo de 1999, del Tratado de Ámsterdam, que formaliza el objetivo explícito de que todas las actividades de la Unión Europea deben dirigirse a eliminar las desigualdades y a promover la igualdad entre hombres y mujeres ( artículos 2 y 3). Esto es, la recurrente no ha puesto de manifiesto la existencia de argumento alguno para desmontar el juicio contenido en la MAIN del RGC en el sentido de que la incidencia del mismo en las políticas de género no sea "nulo".

II.2.3.c.- STS 10-12-18, que, revocando la STSJ de Madrid de 19-4-17, antes referenciada, en el apartado a, declaró ajustado a Derecho el Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla del Monte, pese a no contar con el InIG.

La revocación ya viene a corregir, con cierta devaluación indirecta, la incidencia (desproporcionada, a criterio de esta Sala que aquí resuelve) de los estudios filosóficos y urbanísticos antes referidos (apartado II.2.2.a, de la presente Sentencia), contenidos en la Sentencia de instancia, si bien no llega a relegar a la irrelevancia la perspectiva de género en materia urbanística por cuanto afirma que "...no resulta una cuestión neutral en materia de urbanismo..." y que, "...si bien no es exigible al Plan impugnado la incorporación del Informe de Impacto de Género [InIG] tal y como sostiene la Sala de instancia, ello no es óbice para que puedan discutirse a través de la impugnación del Plan, los concretos y específicos aspectos que puedan incidir en una ordenación de naturaleza discriminatoria.".

Otro aspecto relevante de la jurisprudencia citada es que ciñe su decisión a este concreto PGOU, eludiendo sentar doctrina generalista al respecto, pero la conclusión que obtiene es clara: la ausencia de este InIG no conlleva la nulidad o la anulabilidad de la disposición reglamentaria urbanística objeto del litigio y en este aspecto, acoge (con prudencia y hasta delicadeza) los razonamientos del Voto Particular discrepante de la anterior STS referida en el apartado anterior, por lo que, material pero discretamente, viene a corregir la doctrina de la antes citada.

Al efecto, este Voto Particular, recogido ahora en la STS que se está analizando, reproduciendo esta STS los aspectos más significativos, indicando que "Los planes de ordenación territorial, lo mismo que los urbanísticos, constituyen disposiciones de carácter general; y de ello sigue que les sean de aplicación sus mismas previsiones normativas", añadiendo, no obstante que "no menos cierto es que resulta igualmente difícil de negar la peculiaridad -última, también- que es propia de los planes urbanísticos y territoriales.

No sólo disponen estos instrumentos de ordenación de una regulación específica y completa en el correspondiente sector del ordenamiento jurídico en que se integran; dicha peculiaridad tiene su sustento y reconocimiento incluso en la propia normativa general. Y así, por ejemplo, la normativa legal reguladora del régimen local ( Ley 7/1985, de 2 de abril (LA LEY 847/1985)), todavía vigente en la actualidad, al referirse en su artículo 4 a las distintas potestades de que disponen las Corporaciones Locales en el ejercicio de sus competencias, contempla en apartados separados, por un lado, "la potestad reglamentaria y de autoorganización" -apartado a)- y, por otro lado, "la potestad de programación o planificación" -apartado c)-".



*El citado voto, contiene alguna otra precisión de sumo interés, para el asunto que nos ocupa:*

*1º) "En todo caso, que se convenga en la consideración de los planes urbanísticos y territoriales como disposiciones de carácter general no quiere decir que les resulten de aplicación sin más las mismas previsiones normativas sin excepción de ningún género".*

*2º) "Ciertamente, si hubiese que reconducir los planes a alguna de las dos categorías jurídicas básicas y primarias -normas y actos- (acaso, junto a la de los contratos), ni que decir tiene que los planes encuentran acomodo en el campo de las normas y no en el de los actos. Ya lo hemos venido a destacar sin necesidad de volver ahora a insistir sobre ello".*

*3º) "ahora bien, conforme a lo expuesto con anterioridad, no sigue de ello la aplicación de las mismas reglas a todas las manifestaciones de la potestad normativa del Poder Ejecutivo. Por tratarse de disposiciones de carácter general, en suma, no tiene por qué producirse en el caso de los planes una recepción absoluta de las normas reguladoras de los reglamentos estatales y autonómicos. Al menos, en lo que concierne a los aspectos procedimentales; y sin perjuicio de que, también en este caso, proceda partir de una identidad de principios".*

*La STS aquí analizada centra su sólida y detallada decisión en la inaplicación de la normativa estatal a la autonómica, es decir, en rechazar la llamada supletoriedad normativa estatal, analizando la doctrina jurisprudencial constitucional (STCo. 147/91, 61/97 y 118/96, entre otras) y la de la propia Sala III (SSTS 7-2-12 y 29-5-12), concluyendo que partiendo de la competencia autonómica exclusiva (arts. 148 y 149 CE) en materia de ordenación urbanística (en sentido lato, incluyendo la ordenación territorial), el Estado carece de título competencial, para regular la materia, a modo de cláusula de supletoriedad o cláusula general de atribución competencial. Igualmente, razona la no contradicción de esta doctrina con la sostenida en la STS 4-7-16, lo que justifica en las peculiaridades de la Ley autonómica de la CA Andaluza.*

*En este aspecto concreto, la STS declara que por esta vía de la supletoriedad de la normativa estatal no es posible exigir el InIG, como elemento esencial para la aprobación de los instrumentos urbanísticos; en los términos de esta Sentencia "desde la perspectiva puramente formal y procedimental no resultaba exigible en este caso la incorporación de un específico informe de impacto de género".*

*Prosigue la citada STS indicando que de ello no se deduce que el principio de igualdad de género resulte una cuestión irrelevante en materia de ordenación territorial y urbanística, pues (ya antes se indicó) razona que el carácter transversal de este principio así lo establece, reforzado por el art. 2.2 de la Ley del Suelo de 2.007 y las leyes posteriores (art. 3.2 del R.D. Leg. 7/15). Pero parece deducirse que esta incidencia se limita a los efectos propios de un principio o directriz, puesto que la Sentencia prosigue: "*

*No obstante, no podemos dejar de poner de relieve como, a diferencia de los otros principios asociados al desarrollo territorial y urbano sostenible, en el caso del principio de igualdad de trato, la legislación estatal no ha incorporado ningún trámite específico, para su concreción en el planeamiento urbanístico, al contrario de lo acaecido con otros principios, como el art. 15.1.." detallando seguidamente los informes preceptivos en los que esta normativa sí ha plasmado los otros principios que inciden en la ordenación territorial urbanística, como los de evaluación ambiental, concretados en la necesidad de Informe15 hidrológico (afectación a los cauces o al*



acuífero), el de costas (cuando linda con el dominio público marítimo-terrestre o sus servidumbres), el de infraestructuras y el de sostenibilidad económica (éste en las actuaciones de nueva urbanización). Y, abordando, al final, la exigibilidad del InIG, concluye: “en definitiva, si bien no es exigible al plan impugnado la incorporación del Informe de impacto de género, tal y como sostiene la Sala de instancia, ello no es óbice para que puedan discutirse a través de la impugnación del Plan, los concretos y específicos aspectos que pueden incidir en una ordenación de naturaleza discriminatoria. Lo que ocurre es que, en el presente caso, al haberse quedado el análisis en la existencia o no del citado Informe, la cuestión de fondo no ha sido abordada, esto es, desconocemos, porque no se han puesto de relieve, qué concretos aspectos del plan pueden resultar, a juicio de los recurrentes, contrarios al principio de igualdad de género, por lo que el plan no puede ser objeto de una declaración genérica de nulidad, con base en la infracción de un trámite formal que, como hemos razonado, no le era exigible.

*DECIMOSEXTO: De acuerdo con todo lo expuesto consideramos que procede declarar como doctrina jurisprudencial que, si bien la cláusula de aplicación supletoria del derecho estatal no permite sostener la exigencia a las Comunidades Autónomas de un requisito, como es el informe de impacto de género, en materia de ordenación urbanística, que no figura previsto en su propia legislación, el principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tomada en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos.”*

*II.2.3.d.- Y, siguiendo con este repaso jurisprudencial, la STS 18-5-20 que igualmente es del mismo signo, es decir, no requiriendo la concurrencia del InIG en el PGOU del mismo Ayuntamiento al que se refiere la STS 10-12-18 (apartado II.2.3.c anterior) razonando en términos iguales que en la anterior.*

*II.2.3.e.- La siguiente STS en orden cronológico es la de data 21-10-20, que versa sobre la modificación del PGOU de Madrid, en relación con el estadio de fútbol del Club Atletico de Madrid. La cuestión aquí controvertida es un aspecto secundario en los amplísimos razonamientos de la Sentencia, que se centra en cuestiones urbanísticas puras.*

*La conclusión de la Sentencia es que la omisión del InIG no vicia de nulidad a esta modificación del planeamiento urbanístico, confirmando así la doctrina anterior, sobre la no exigencia de este trámite vista la regulación normativa autonómica. Y a tal efecto, razona lo mismo que la anterior, que: “Consecuentemente y con independencia de los procedimientos específicos de elaboración de los planes de urbanismo en cada una de las Leyes autonómicas, las cuales pueden o no incorporar trámites específicos en materia de género, es lo cierto que el principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tomada en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos.*



*En definitiva, si bien no es exigible al plan impugnado la incorporación del Informe de impacto de género, tal y como sostiene la Sala de instancia, ello no es óbice para que puedan discutirse a través de la impugnación del Plan, los concretos y específicos aspectos que pueden incidir en una ordenación de naturaleza discriminatoria. Lo que ocurre es que, en el presente caso, al haberse quedado el análisis en la existencia o no del citado Informe, la cuestión de fondo no ha sido abordada, esto es, desconocemos, porque no se han puesto de relieve, qué concretos aspectos del plan pueden resultar, a juicio de los recurrentes, contrarios al principio de igualdad de género, por lo que el plan no puede ser objeto de una declaración genérica de nulidad, con base en la infracción de un trámite formal que, como hemos razonado, no le era exigible.*

*DECIMOSEXTO: De acuerdo con todo lo expuesto consideramos que procede declarar como doctrina jurisprudencial que, si bien la cláusula de aplicación supletoria del derecho estatal no permite sostener la exigencia a las Comunidades Autónomas de un requisito, como es el informe de impacto de género, en materia de ordenación urbanística, que no figura previsto en su propia legislación, el principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tenida en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos".*

*II.2.3.f.- Y, por último, la tan repetida y relevante STS 11-2-22, de singular interés por su semejanza al presente caso (alegación tardía de esta causa de nulidad, ya analizada antes), por su carácter sintético y por su proximidad cronológica.*

*Este pronunciamiento versa, como antes se dijo, sobre la impugnación de un PGOU de un Ayuntamiento (Caldas de Reis) sito en la Comunidad Autónoma de Galicia, por lo que la normativa aplicable es (además de la estatal ya analizada, en particular la L.O. 3/07) la autonómica gallega.*

*Descarta también la Sentencia la declaración de nulidad del Plan por la ausencia de InIG, sobre lo que (como antes se dijo) se pronuncia además de la causa de inadmisibilidad del motivo por extemporaneidad (como en el presente caso).*

*En este aspecto que, ahora, en el presente estado argumental, interesa, puede esta Sala ofrecer un esquema de la citada Sentencia en:*

*1.- Una base o premisa, que es el examen de la normativa autonómica gallega:*

*"El Decreto Legislativo 2/2015, de 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de igualdad, vino a unificar en un solo texto las leyes que en el ámbito de esa Comunidad Autónoma tenían como objeto directo la regulación en materia de igualdad, derogándolas expresamente. Y en su artículo 8, bajo la rúbrica "Informe sobre el impacto de género en la elaboración de los reglamentos", estableció:*

*" 1. Los reglamentos con repercusión en cuestiones de género elaborados por la Xunta de Galicia también exigirán, antes de su aprobación, la emisión de un informe sobre su impacto<sup>17</sup> de género*



elaborado por el órgano competente en materia de igualdad.

2. Dicho informe no será vinculante".

Cabe constatar, por tanto, que la exigibilidad del informe sobre el impacto de género solo se contempla en dicha norma, de manera expresa, respecto de los reglamentos elaborados por la propia Xunta, y no respecto de aquellos otros en los que la actuación del correspondiente órgano autonómico (en este caso la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio) no se proyecta sobre la elaboración, sino sobre la aprobación del plan.

Por su parte, la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, que regula en su artículo 60 el Procedimiento para la aprobación del plan general de ordenación municipal, no exige de manera expresa la incorporación del informe de impacto de género en la tramitación de dicho plan, con carácter previo a su aprobación.

Y, del mismo modo, la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia establece en su artículo 85 -al que se refiere la sentencia de instancia impugnada en casación- el Procedimiento de aprobación del plan general, sin contemplar la exigibilidad del aludido informe de impacto de género con carácter previo a la aprobación de aquél.

En consecuencia, es claro que la normativa autonómica de Galicia -fuera de los casos de reglamentos elaborados por la Xunta- no exige de forma expresa la incorporación del informe de impacto de género en la tramitación de los planes urbanísticos. Sin embargo, ello no es óbice para afirmar, conforme a la inequívoca doctrina jurisprudencial sentada al respecto y a la obligación que, con carácter básico, establece el artículo 31 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que el principio de igualdad de trato debe ser debidamente tomado en consideración y, consecuentemente, observado en las determinaciones de los planes urbanísticos, dado que el principio de igualdad de género no resulta una cuestión neutral en materia de urbanismo".

Como se ve, la normativa autonómica gallega, soporte de la decisión del TS, es muy similar a la igual que en presente caso: obliga ("exigirán") InIG a todo reglamento (y, como ya se ha dicho, cualquier instrumento de planificación territorial o urbanística lo es, ex STS), que haya sido generado en el propio poder ejecutivo (la "Xunta"), si bien hace la precisión, que la distingue del presente caso, a que "tenga repercusión en cuestiones de género". Ahora bien, al igual que en el presente caso, la normativa específica urbanística de Galicia no requiere (ni alude) InIG.

2.- Una segunda premisa, que es la inclusión, en la demanda, de esta cuestión, si bien sin concretar con la precisión que la Sentencia requiere. En este aspecto, el supuesto de esta STS difiere del presente, en el que no se hizo alusión alguna a esta cuestión en la demanda, si bien esta cuestión ya ha sido objeto de anterior examen (Fundamento Jurídico II.1)

3.- Una conclusión, que es la incapacidad de omisión del InIG para generar la ineficacia (nulidad o anulabilidad) del Plan. Esta conclusión, cuyos razonamientos tienen proyección al presente caso, la expresa la citada Sentencia así: "Adicionalmente, aun podemos señalar otra razón que corrobora la conclusión desestimatoria que hemos alcanzado en el supuesto examinado.



*Aunque la normativa gallega no exija expresamente en este caso la incorporación del informe sobre impacto de género en la tramitación del plan, la estatal -la L.O. 3/2007- obliga a tener en cuenta en el diseño de la ciudad, en las políticas urbanas, en la definición y ejecución del planeamiento urbanístico, la perspectiva de género.*

*Sin embargo, esta obligación no puede ni debe traducirse, ineludiblemente, en la exigencia de que, para que puedan considerarse válidamente aprobados, los planes deban incorporar una mención formal expresa de que se ha respetado el principio de igualdad o un razonamiento del que quepa inferir que se ha observado el principio de igualdad.*

*Lo que la Ley Orgánica 3/2007 exige, y además con carácter básico (como establece su Disposición final primera), es que las determinaciones del plan tengan en cuenta y respeten de manera, real y efectiva, el principio de igualdad. Por supuesto, ello no impide que pueda incluirse una mención expresa en el plan; antes al contrario, sería deseable y, desde luego, supondría un avance, un paso positivo en la dirección de consolidar las buenas prácticas tendentes a lograr una observancia real, efectiva y no meramente nominal de dicho principio.*

*Pero, dado que la ley no exige incorporar formalmente esa mención en el plan y que, además, aunque dicha mención se incorporara, ello no sanaría una eventual contravención del principio de igualdad de género en las determinaciones del plan, su falta no es suficiente para justificar la anulación de éste si la alegación referida a la quiebra del principio de igualdad de género no se concreta en términos lo suficientemente precisos como para poder deducir razonablemente de ella la efectiva concurrencia de la contravención alegada (y ello, entre otras razones, porque, en caso contrario, la declaración de nulidad del plan atentaría frontalmente contra el principio de proporcionalidad).*

*Y esa concreción constituye una carga que debe cumplir quien efectúa la imputación de que el plan no es conforme a Derecho porque, por definición, la aprobación del plan atribuye a éste una presunción de legalidad, presunción iuris tantum que puede ser destruida por prueba en contrario.*

*Por tanto, solo cuando esa carga que pesa sobre el demandante ha sido cumplida por éste, por haber observado fielmente lo prescrito en el artículo 56 LJCA, surge la obligación para la Administración de desvirtuar lo alegado de contrario, incluso mediante la realización de la correspondiente prueba de descargo".*

*Y prosigue "La imputación de vulneración del principio de igualdad de género en un plan, en sede de recurso contencioso-administrativo, exige identificar las determinaciones del plan a que se refiere aquélla, concretar suficientemente las circunstancias constitutivas de dicha contravención y exponer las razones por las que, conforme a Derecho, debe apreciarse y declararse judicialmente dicha vulneración.*

*(...)*

*Y en cuanto al motivo de impugnación consignado en la demanda en relación con la vulneración del principio de igualdad de género, constatamos que lo alegado allí es manifiestamente insuficiente para justificar la pretensión de que se declare la nulidad del plan incluida en el suplico de la demanda, por lo que esa pretensión debe ser desestimada".*



Como se ha repetido, es decisiva la influencia de esta doctrina jurisprudencial en la presente Sentencia, pese a la diferencia (que se puede estimar nimia) entre ambos supuestos.

II.2.4.- Con esta tan reciente y esclarecedora jurisprudencia, deberá esta Sala recordar que la resolución del problema de la ausencia de INIG en la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanísticos no tiene una solución uniforme, pues si se origina en el ámbito competencial de las CCAA dependerá de los términos exactos que exprese su normativa autonómica, bien la general o bien la especial urbanística y, a su vez, dependerá de si el instrumento es aprobado por el poder ejecutivo autonómico o por una entidad local y, a su vez, si se trata del ámbito competencial del Estado, dependerá también de si es aprobado por el Gobierno, como tal, o por otra entidad con potestad reglamentaria. No se puede ofrecer, así, una solución uniforme ante el problema de la ausencia de INIG en una disposición reglamentaria, dificultad que se acentúa cuando se trata de una norma reglamentaria aprobatoria de un instrumento de ordenación territorial o urbanístico en cuya específica y tan singular regulación no existe norma alguna (estatal o autonómica canaria) que lo imponga y ni siquiera aluda a ello.

Entiende esta Sala que, por tanto, la orientación que da la jurisprudencia a la falta de este INIG en la tramitación de los instrumentos de ordenación territoriales o urbanísticos es la de no exigirlo (como elemento esencial en el trámite) cuando se trate de aplicar normativa (reglamentaria o legal) estatal, y, en los casos de aplicación de normativa autonómica dependerá de ésta, dejando abierto el portillo de no exigirlo cuando no lo requiera la normativa específica reguladora de estos singulares normas que constituyen la ordenación territorial y urbanística, sin perjuicio de la valoración de la perspectiva de género, como principio o directriz con incidencia general en esta materia cuando, en cada caso concreto, se ponga de manifiesto la incidencia efectiva y concreta en el instrumento de planeamiento de que se trate.

A los argumentos jurisprudenciales reproducidos, (“adicionalmente”, como dice la tan invocada STS 11-2-22) la Sala añade el refuerzo de la calificación de la irregularidad detectada como en la categoría de las irregularidades no invalidantes, institución de génesis jurisprudencial (STS 17-6-81, entre otras), que actualmente ha tenido recepción en el Derecho Positivo, a través del art. 48.2 de la Ley 39/15, que excluye de las categorías de nulidad y anulabilidad (arts. 47 y 48.1 de la misma) a las meras irregularidades formales cuando se carezca de “los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.”

Los requisitos para devaluar los incumplimientos formales a esta categoría ya habían sido expuestos por la anterior doctrina jurisprudencial, antes de la modificación legal, exigiendo, de un lado, el examen de los efectos que hubiera supuesto la infracción de la norma (“qué es lo que hubiera variado”) y, de otro, la exposición de “los elementos de juicio acerca de la valoración justa de la solución adoptada”, expresiones que emplea la jurisprudencia citada (SSTS 17-6-81 y 26-6-90), a lo que añade la ausencia de indefensión (STS 24-4-99), encontrándose un clásico ejemplo en los supuestos de concurrencia de causas de abstención o recusación (u otra falta de idoneidad) en algún miembro de órganos colegiados, cuando el resultado de la votación que, en el seno del órgano colegiado, da lugar al acto administrativo impugnado, descontado el voto del miembro o vocal inidóneo, hubiera sido el mismo, en la



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



hipótesis de que hubiera habido otro integrante que hubiera votado en contra.

*II.3.- proyectando estos criterios al caso, la Sala entiende que la normativa autonómica canaria se refiere a la necesidad del InIG de manera general (apartado II.2.2 a anterior) sin que se requiera en la normativa específica que regula la tramitación y aprobación de los instrumentos normativos de ordenación territorial y urbanística (apartado II.2.2 b anterior) y ello pese a ser de data posterior (Ley Territorial Canaria 4/17 del Suelo y Espacios Naturales de Canarias) a la Ley que genéricamente lo requiere (Ley Territorial Canaria 1/10), lo que devalúa la exigencia de este requisito, según se acaba de razonar antes en base al proceso extractivo de los criterios jurisprudenciales.*

*Aplicando los criterios jurisprudenciales clásicos (anteriores a la Ley 39/15) relativos a las irregularidades no invalidantes, antes indicados, es de indicar que, de un lado y por emplear la misma expresión jurisprudencial, en nada hubiera variado el que se incluyera el InIG, dada la “nula incidencia” (por emplear la expresión de STS antes citada en relación a la Memoria del Reglamento de Costas, aludido en el apartado II.2.3.b anterior) de esta materia en un Plan de Ordenación Territorial que, como dice su rótulo -acorde con su contenido- es “Corredor litoral, variante GC-1 circunvalación del parque aeroportuario y accesos al Aeropuerto” que se concreta en trazar la carretera de circunvalación; de otro lado, los elementos de juicio acerca del carácter “justo” de la solución adoptada (en referencia tanto a la equidad del art. 3.2 CCiv como a la justicia material) son obvios por cuanto existe un obvio interés público en la ordenación del territorio, mientras que no hay perjuicio alguno en la omisión del InIG, que, en este caso concreto, se trata de un trámite meramente formal, siendo del todo punto desproporcionado el efecto (nulidad de todo un Plan de Ordenación Territorial, de muy largo trámite) en relación con la causa (la omisión de un informe que, materialmente, es irrelevante, a salvo de acreditación o, al menos alegación, que hubiera podido indicar su relevancia, que no se hace en absoluto por el recurrente ni por ninguna otra parte u obre, siquiera por mera alusión en informe alguno en el muy prolijo expediente).*

*Y, en relación con los requisitos que indica el art. 48.2 de la Ley 39/15, obvio es que el InIG es (en este concreto caso, ha de precisarse) un requisito formal, no material (de “formal” lo califica la STS 10-12-18 antes analizada y reproducida en extracto), por las razones antes apuntadas y que no es indispensable su cumplimiento para alcanzar el fin de la norma (la ordenación del territorio indicado, con efectos fundamentalmente ceñidos a trazado de viales) ni, mucho menos, se atisba indefensión de ninguna de las partes, ni de los interesados (aunque no se hubieran constituido como parte procesal) ni de ninguna otra persona, en especial, las de género femenino, individual o colectivamente, y tampoco desde la perspectiva ni material ni potencial, y máxime cuando el concepto amplio de legitimación procesal en el ámbito contencioso-administrativo (art. 19.1, especialmente su apartado b.) permite la personación en el procedimiento, y aún más cuando es público el conocimiento de la tramitación del Plan al haberse publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, y máxime cuando quien alza esta causa de nulidad es una persona jurídica privada sin relación alguna con el género, al ser una sociedad mercantil titular de una nave o instalación industrial que se opone a que una parte de ella sea afectada por la carretera proyectada en el Plan.*



*Se destaca, por último, que respecto a la invocación de esta causa de nulidad, esta parte procesal demandante nada alega al respecto, sino que, al contrario, indica que es una anomalía formal, de mera ausencia de este InIG, sin siquiera indicar algo acerca de la incidencia de tal ausencia; tampoco figura, como ya se dijo, ninguna alegación -ni alusión siquiera- en las amplias manifestaciones de las Administraciones Públicas demandadas, ni en los muchos informes obrantes en el amplio expediente, ni siquiera en las actas de las reuniones celebradas en el largo “iter” de la tramitación del Plan.*

*Por tanto, en el presente caso, aún a título de motivación secundaria, subsidiaria u “obiter dictum”, la Sala opta, con prudencia, por decantarse en el sentido de que el PTE-13 no puede ser declarado nulo por la omisión del trámite de solicitud de InIG, incluso en el caso de que la competencia para su aprobación sea de la Administración Autonómica (como ahora se verá, al resolver la siguiente causa de nulidad), a resultas de que la doctrina jurisprudencial pueda sentar criterio distinto en esta relevante cuestión que, como se ha visto, es resuelta por la jurisprudencia indicada con su habitual alta precisión y profundidad, pero sin sentar doctrina que pueda ser aplicada a todos los casos, dada la diferente normativa autonómica y a los diversos planteamientos de las partes en cada uno de los procesos (“...lo que ocurre es que, en el presente caso, al haberse quedado el análisis en la existencia o no del citado informe la cuestión de fondo no ha sido abordada, esto es desconocemos, porque no se han puesto de relieve, qué concretos aspectos del Plan pueden resultar, a juicio de los recurrentes, contrarios al principio de igualdad de género, por lo que el Plan no puede ser objeto de una declaración genérica de nulidad, con base en la infracción de un trámite formal que, como hemos razonado, no le era exigible”, STS 10-12-18, a la que se refiere el apartado II.2.3.c de la presente Sentencia).*

*Queda, así, desestimada esta primera causa de nulidad/anulabilidad del PTE-13.>>*

Por tanto, y aplicando lo anterior al presente caso, el motivo de nulidad debe ser igualmente repelido, sin que sea relevante la diferencia entre el instrumento de ordenación allí examinado (de ordenación territorial, como es el PT, ex art. 37 LOTRENC-00) y el aquí objeto del litigio (de ordenación urbanística PG, ex art. 32 de la misma) puesto que ambos comparten su naturaleza de norma reglamentaria autonómica, en el área común de ordenación territorial-urbanística.

**CUARTO.-** El siguiente motivo de nulidad que se va a examinar, es el segundo en el orden del recurso, en el que la demandante indica que se ha producido extralimitación en los límites de la ordenación pormenorizada impuesta a los Planes Generales Supletorios, con infracción del principio de reserva de Ley y, derivadamente, la concurrencia de la causa de nulidad consistente en desviación de poder (que es una modalidad de fraude, aunque el demandante, indebidamente, presenta el fraude y la desviación de poder como vicios independientes y concurrentes, cuando son género y especie, como luego se verá).

A.- El desarrollo de la tesis de la demanda precisa acudir a la Cláusula 1ª del Convenio, en los siguientes términos:

*“A través de este Convenio la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial asume el compromiso de proceder a la tramitación y aprobación del Plan General de Ordenación de YAIZA con el contenido limitado a que hace referencia el apartado 6 de la disposición transitoria tercera de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, en su redacción*



modificada por el artículo 9 de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo. A tales efectos, la Consejería podrá encargarse de su redacción o directamente redactarlo, publicar la apertura del período de participación ciudadana del Avance, de ser necesario dicho trámite, solicitar informes y proceder a evacuar las consultas legalmente prescritas, aprobar inicialmente el documento, someter a información pública el documento de aprobación inicial, aprobarlo provisionalmente, remitir el documento provisionalmente aprobado a la COTMAC, y aprobar definitivamente el Plan General supletorio, publicando la resolución y la normativa...".

Añadiendo a continuación:

*"Pues bien, el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias", en relación a los Instrumentos de Ordenación y concretamente en relación a los Planes Generales de Ordenación, define y delimita la ordenación Estructural y la Pormenorizada, en su artículo 32 y ss. Se extracta a continuación dado que resulta especialmente esclarecedora:*

*2. Los Planes Generales establecerán la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada del municipio.*

*A) Constituye la ordenación estructural el conjunto de determinaciones que define el modelo de ocupación y utilización del territorio en el ámbito de la totalidad de un término municipal, así como los elementos fundamentales de la organización y el funcionamiento urbano actual y su esquema de futuro.*

*B) Constituye la ordenación urbanística pormenorizada el conjunto de las determinaciones que, dentro del marco de las de carácter estructural, desarrollan aquéllas en términos suficientemente precisos, para permitir la legitimación de las actividades de ejecución, comprendiendo:*

*1) La ordenación completa y con el mismo grado de precisión exigible a un Plan Parcial de todo o parte del suelo urbano y del urbanizable ordenado.*

*2) La división del suelo urbano y urbanizable en ámbitos y sectores, determinando la normativa que sea de aplicación en cada uno de ellos y fijando para cada uno de los sectores de suelo urbanizable sectorizado el aprovechamiento urbanístico medio que le corresponda, que no podrá diferir entre sectores en más del 15 por ciento.*

*3) La organización de la gestión y la programación de la ejecución pública del Plan General.*

*4) La determinación, si procede, de reservas complementarias de equipamientos e infraestructuras que completen las previstas en los sistemas generales, sin adquirir esta calificación.*

*5) La delimitación, si procede, de unidades de actuación, así como de áreas de gestión integrada, precisando el carácter público o privado del sistema de ejecución según corresponda.*

*El Art. 1.0.1. de las Normas Urbanísticas Generales incorporada tanto en la Aprobación Inicial como en la definitiva del PGS establece que:*



1. El Plan General de Ordenación de Yaiza, Plan Supletorio, es el instrumento de planeamiento urbanístico que define la ordenación urbanística en el término municipal, estableciendo el modelo de organización de su territorio y la gestión para su ejecución.

2. En el marco de la legislación urbanística y de los instrumentos de ordenación de rango superior, el Plan General tiene como objeto:

a) La ordenación estructural del territorio municipal que define el modelo de organización urbanística del mismo y su desarrollo futuro, determinando los elementos de su estructura general y la clasificación, calificación y uso característico del suelo.

b) La ordenación pormenorizada y las determinaciones e instrucciones para la formulación de ésta por el planeamiento de desarrollo, en aquellos ámbitos en que así se establece, según el artículo 9.2 de la Ley de Medidas Urgentes y por el apartado 6 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 19/2003.

c) La organización y programación temporal de la gestión urbanística necesaria para su ejecución en el marco de un plan supletorio.

3. Estas Normas Urbanísticas Generales contienen la regulación de las determinaciones de ordenación estructural y de los conceptos básicos de carácter general para la aplicación de la ordenación pormenorizada.

Por otro lado, el Art. 1.0.5 relativo a la "Documentación del Plan General", determina que:

1. Las determinaciones del Plan General se contienen en los siguientes documentos:

A. Ordenación estructural y general:

- Memoria de Ordenación.

- Normas Urbanísticas Generales.

- Planos de Ordenación Estructural (Clasificación y Categorización del Suelo y Estructura General).

B. Ordenación Pormenorizada - Plan Operativo:

- Normas Urbanísticas de Ordenación pormenorizada.

- Fichero de Ámbitos Urbanísticos.

- Planos de Ordenación Pormenorizada sobre ámbitos, tipologías y usos pormenorizados.

- Organización de la gestión y ejecución pública del Plan General. Informe de Sostenibilidad Económica

- Convenios Urbanísticos

C. Informe de Sostenibilidad Ambiental

D. Memoria Ambiental

2. Además, forma parte integrante del Plan General el Documento de Información y Diagnóstico Urbanístico y Ambiental.



Por lo expuesto, y por lo que los propios técnicos de la Consejería (e inclusive la propia COMAT) reconocen parece obvio que el presente PGS carecía desde sus orígenes de plena competencia para desarrollar pormenorizadamente todos aquellos ámbitos que no estuvieran directamente relacionados con:

- Actuaciones estructurales.
- La necesidad para implantar los sistemas generales.
- Las dotaciones y servicios públicos.
- La implantación y ejecución de las viviendas de protección pública.
- La creación y ordenación de suelo industrial.
- La mejora de la calidad alojativa turística.
- La implantación de sus equipamientos complementarios.

Ello además respondía a criterios de estricta legalidad (esto es, respecto al principio de autonomía municipal antes expuesto).

Recordemos que todo Plan General Supletorio al ser un documento de planeamiento por un lado mucho más abreviado que un Plan General Ordinario (que por lo general conlleva más trámites, informes, requisitos y en el fondo garantías para con el ciudadano y administrado), que además se incoa, tramita, desarrolla y aprueba exclusivamente por un órgano supramunicipal (donde no existe aprobación inicial, provisional o definitiva municipal) y por otro lado al estar enfocado a resolver con carácter inmediato aquellas cuestiones que impiden de facto realizar las inversiones públicas, equipamientos o infraestructuras públicas de máximo interés o prioritarias (llámese centro educativos, sanitarios, Palacios de Congresos, Centros de Convenciones, Recintos feriales, Puertos comerciales o deportivos, equipamientos complementarios, etc...o simplemente educativos, deportivos etc.) fueron los fundamentos que sirvieron al legislador regional para crear la figura de los PGS. Siendo además que dicho legislador era consciente desde sus orígenes de la necesidad de imponer un límite a su contenido y alcance evitando con ello suplantar o invadir la competencia urbanística municipal.

Sin embargo, y en el caso del PGS de Yaiza desde sus inicios el grado de desarrollo pormenorizado en general y especialmente en la localidad de Playa Blanca (Casco Antiguo hoy Pueblo residencial) y demás núcleos urbanos, llega a tal punto que innova y modifica los parámetros urbanísticos dictaminados por el PGOU de YAIZA de 1973, por su Modificación Puntual nº.1 y por el PERI (Plan Especial de Reforma Interior). Es decir, fue mucho más allá del cometido para el cual se creó dicha figura de planeamiento supletorio modificándose y reordenándose por ejemplo parcelas, parámetros y coeficientes urbanísticos, tipologías, edificabilidad, aprovechamientos, usos, etc... e inclusive estableciendo Unidades de Actuación ex novo.

Evidentemente ello presupone el incumplimiento del principio de Reserva de Ley además de un posible fraude o desviación de poder, toda vez que la Ley de Medidas Urgentes del año 2009 en concordancia con la Ley de Directrices del año 2003 impedía precisamente que a través de un PGS se pretendiera planificar "pormenorizadamente" obviamente que para ello existen las figuras de los Planes generales Ordinarios o Convencionales. Es decir, aunque el



nombre se comparte entre ambos Instrumentos de 25 Ordenación la realidad es que el supletorio es un planteamiento cuyo contenido es más limitado (el demandante lo califica -en términos más comunes que jurídicos- como planteamiento “light” y “expres”) que aquí, según el demandante, se , ha extralimitado al realizar una actuación pormenorizada, reservada a los Planes Generales ordinarios, lo cual ha infringido, según el actor, el principio de reserva de Ley”.

B.- La Sala no puede compartir este argumento. Para ello deberá indicarse que aquí no habría tal reserva, ni siquiera si se contraviniera la disposición citada (el art. 32 de la LOTRENC-00) al regularse pormenorizadamente aspectos urbanísticos que deberían hacerse por un PG ordinario.

Al efecto, deberá recordarse un concepto jurídico de general conocimiento, que es el principio de reserva de Ley, concepto que guarda especial relevancia en el “ager” administrativo pero que es común a todo el Ordenamiento Jurídico. El principio se resume, en sus dos variantes (material y formal) indicando que una disposición reglamentaria no puede regular una materia que esté reservada (por la Constitución) a la Ley (reserva material de Ley), o que, aún sin existir tal reserva, ya haya sido regulada por Ley (reserva formal de Ley) por lo que, en ambos casos, la disposición reglamentaria no puede sino desarrollar la Ley, y no regular la materia sin esa cobertura. De esta forma, cuando hay reserva (material o formal) de Ley, no puede haber un reglamento de los llamados “independientes” (regulan una materia sin que exista Ley sobre ella) sino sólo los llamados “ejecutivos” o de desarrollo legal.

No es aplicable esta figura al caso. Ciertamente que el PGS aquí impugnado tiene naturaleza jurídica de reglamento (toda norma escrita con rango inferior a la Ley) pero la materia a la que se refiere la presunta infracción (la regulación pormenorizada) no está afectada por la reserva de Ley (ni formal ni material) puesto que ni la Constitución la reserva a Ley ni ha sido regulada como tal por Ley alguna. Lo que el demandante denuncia (que la regulación pormenorizada no puede hacerse por PGS, sino por PG ordinario) sería, en su caso, una infracción de legalidad ordinaria, puesto que lo que contravendría (de aceptarse la hipótesis de la contravención) sería la Ley (aquí de rango territorial canario) y por tanto, lo que se produce es una ilegalidad del reglamento (el PGS), al regular éste pormenorizadamente, lo que debe hacerse por otro tipo de reglamento (el PG ordinario) según lo ordena el art. 32 de la LOTRENC-00.

C.- Sin embargo, tampoco se produce esa vulneración de la legalidad autonómica por parte del PGS aquí impugnado, porque la previsión del art. 32 de la LOTRENC-00 no excluye la posibilidad de que un PGS regule pormenorizadamente aspectos urbanísticos. Es más, aunque en una exégesis rígida del tal precepto, aferrada a la literalidad (art. 3.1 CCiv.) pudiera eventualmente concluir lo que concluye el demandante, tal precepto ha sido derogado por la norma autonómica posterior (de igual rango y ámbito territorial), que es la Ley 19/03 (modificada por la Ley 2/13) cuya Disposición Transitoria 3ª, apartado 6º dispone que *“Igualmente, previo Convenio con la Administración Municipal, la Consejería competente en materia de ordenación territorial podrá asumir la formalización y tramitación de un Plan General Supletorio, sin limitación de contenido, cuando dicho Convenio sea aprobado por el Pleno municipal”*.



La mención "sin limitación de contenido" no puede ser más clara en cuanto a la carencia de base normativa para la alegación de la parte demandante: el PGS puede tener exactamente el mismo contenido y alcance que el PG ordinario.

D.- La alegación derivada, consistente en la existencia de desviación de poder, desde luego que sería causa de declaración de ilegalidad de cualquier actuación administrativa ex art. 70.2 de la Ley 29/98. Esta institución no es más que la traducción administrativa del fraude de Ley, proscrito a todo acto jurídico (una vez más, se recuerda que es indiferente que el sujeto que actúe así sea privado o público) por el art. 7.1 del CCiv.

Ahora bien, tanto el texto de la norma administrativa, como el de la civil, de general aplicación, el concepto de desviación de poder requiere que la actuación irregular de la Administración busque una finalidad espúrea ("finés distintos de los fijados por el Ordenamiento Jurídico"), es decir, la concurrencia de un elemento subjetivo, que es la intención de eludir una norma prohibitiva o restrictiva al amparo formal de otra distinta (la llamada norma de cobertura). Tal concepto lo confirma la doctrina jurisprudencial (STS, III, 16-3-99) al requerir esta detección de una causa ilícita ("causa" en sentido usual, es decir, motivo o finalidad, no en términos iusprivatistas contractuales de los arts. 1.261.3 y 1.274 y ss CCiv.), de tal manera que no toda actuación irregular de la Administración es desviación de poder, sino aquella en la que se manifiesta una intención fraudulenta, intención que aquí no se atisba a salvo del eventual intento de "amnistía" o legalización encubierta de la situación de ciertas construcciones hoteleras cuyas licencias han sido objeto de Sentencias anulatorias contencioso-administrativas y con incidencia penal, cuestión que se abordará más adelante.

**QUINTO.-** El siguiente motivo de nulidad señala otra pretendida infracción formal en la tramitación del PGS, y concretamente se refiere a la necesidad de que fuera sometido a nuevo trámite de información pública a la vista de las modificaciones sustanciales que en él se hicieron por la alteración consistente en la clasificación del suelo de un núcleo (Playa Quemada), que de la situación inicial de urbano (categorizado, dentro de él, en zonas de urbano consolidado o SUCO y en otras de no consolidado o SUNCO) pasa a rústico (dividido, a su vez, en una zona de suelo rústico de protección costera y otra zona de protección natural, siguiendo la clasificación del art. 55<sup>a</sup>.1 LOTRENC-00).

Sin embargo, omite el demandante un dato clave, puesto de manifiesto por las contrapartes, y es que esta alteración deriva de la ampliación de la superficie afectada por las servidumbres de protección y tránsito establecidas por la Ley 22/98 de Costas (en lo sucesivo LCOs) en su redacción vigente al tiempo de publicación del PGS impugnado, incluyendo la modificación operada por la Ley 2/13, dado que el Informe de la Dirección General de Costas (luego denominada Secretaría de Sostenibilidad de la Costa y del Mar) emitido el 25-5-12, detectaba el error del PGS que establecía una profundidad de 20 metros desde el deslinde del dominio público marítimo-terrestre, frente a los 100 metros legales (arts. 23 a 26 de la LCOs).

La modificación del PGS, atendiendo al Informe de Costas (que fué requerido dos veces con la intención de, al amparo de la Disposición Transitoria 1<sup>a</sup> de la citada Ley 2/13, que modificaba la Ley 2/88 de Costas, "salvar" el núcleo urbano de Playa Quemada), puede calificarse de sustancial (arts. 37.3 y 27.2 del Decreto autonómico 55/06 y 132.3.b del R.D. 2159/78 y SSTS 7-7-11 y 25-9-13, entre otras), dada la casi exclusión (aproximadamente un 75 %, no en la



totalidad como dice la demanda) de un núcleo poblacional (Playa Quemada) de la clasificación de su suelo como urbano. Por tanto, en principio, por la relevancia de la alteración, el cambio necesitaba la apertura de un nuevo plazo de información pública o consulta sectorial. Pero resulta que tal trámite hubiera sido estéril, dado no sólo por el carácter vinculante (arts. 117 y 119 de la Ley citada) del Informe de la Dirección General de Costas, sino de la imposición legal de la profundidad de la servidumbre, por lo que no planteaba una objeción discutible jurídicamente, sino un simple error numérico en el señalamiento de la profundidad de la servidumbre, la cual se impone por mandato legal, conclusión a la que ha llegado esta Sala en su Sentencia de 7-3-07 (rec. 1552/03) cuando de lo que se trata es de un aspecto de “control legal” y no de “un aspecto discrecional” del PG (en términos de la citada Sentencia), hasta el punto de que las afectaciones a los derechos de particulares ni siquiera originan indemnización (STS 17-10-12).

De todas maneras, este debate deviene estéril porque, como ya se indicó en el prefacio de la presente Sentencia, la Sentencia de esta Sala de 14-5-18, confirmada por la STS 27-5-20 (y ejecutada según Auto de esta Sala de 31-3-22), declaró la nulidad del PGS en lo que atañe a la franja afectada por la Ley de Costas, y, de esta forma, todo debate sobre ello es inútil, ciñéndose la presente Sentencia al resto del territorio municipal y al resto de los motivos del recurso, como ya se ha indicado al inicio de la presente Sentencia.

**SEXTO.-** El siguiente motivo de nulidad se refiere a la infracción del Plan Insular de Ordenación Territorial (en adelante, PIOT) de Lanzarote, con lo que se vulnera, en opinión del demandante, lo dispuesto en los arts. 4.2, 9.2, 14.4, 17, 23.5 y 44.3 del TROTENC-00, por cuanto se modifican los llamados equipamientos estructurantes insulares, además de otros aspectos regulados por el PIOT, cuales son la periodificación de las camas turísticas, las categorías de suelo rústico y la delimitación de suelo de asentamiento urbano.

A.- De entrada, resulta discutible que sea procedente entrar en el detalle de estas eventuales contradicciones, porque el informe de la Administración Pública Insular sobre la adaptación al PIOT pierde su carácter vinculante en virtud de lo dispuesto en la Ley Territorial Canaria 6/09, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, en su Disposición Adicional Segunda, apartado 1:

*"Los informes urbanísticos que deban emitir los Cabildos en aquellos supuestos donde el planeamiento municipal no se encuentre adaptado al texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, a las Directrices Generales de Ordenación o a los Planes Insulares, o no se haya aprobado el preceptivo Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular, y cuyo contenido debe determinar la compatibilidad de un determinado proyecto con el Plan Insular de Ordenación, sólo tendrán carácter vinculante respecto de la comprobación de tal adecuación con las determinaciones necesarias y facultativas del Plan Insular de Ordenación reguladas en los artículos 18 y 19 del texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, y siempre que dicho Plan Insular se encuentre adaptado al mismo, así como a la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.*



*En el caso de que el Plan Insular de Ordenación no se encuentre adaptado a dicho marco normativo, el informe que en base a sus previsiones emita el cabildo insular, aunque preceptivo, no tendrá carácter vinculante."*

B.- No obstante, entiende la Sala que, siquiera sea "obiter dicta", y entrando en el detalle de las contradicciones entre el PGS y el PIOT, advertidas por el demandante, éstas habrán de abordarse según el orden indicado en la demanda, empezando por los que la citada demanda califica como equipamientos estructurantes.

Cosa distinta de la sujeción al PIOT es la obligatoriedad (por preceptivos y vinculantes, según la normativa que luego se verá) de sujetarse a los informes sectoriales, obligatoriedad que no deriva, se repite, del PIOT, sino de la normativa sectorial que luego se va a ver.

#### 1.- Áreas mineras:

De entrada, las áreas extractivas no deben ser consideradas como Sistemas Generales (art. 71.3.b y regulados en los arts. 137 y ss. TRLOTENC-00) puesto que no se destinan a usos o servicios públicos, sino a uso minero (canteras de basalto) conforme al art. 3.1.1.2 del PIOT, por lo que son, realmente, suelos rústicos de protección minera (art. 55.b 4 de la LOTENC-00).

De otra parte, no consta en el PIOT la calificación de estas áreas (por lo demás, muy mal definidas en la planimetría del PIOT), como elementos estructurantes. En todo caso, concretando las dos áreas de extracción minera (canteras) el PGS impugnado clasifica adecuadamente como suelo rústico de protección minera (art. 55.b.4 citado) la cantera sita en la llamada "Caldereta de Maciot" si bien la superficie concreta aparece con una diferencia, debida a la deficiencia de planimetría (diferencia que la Sala estima irrelevante) y respecto a la otra cantera, la de "Valle Grande, próximo al núcleo de La Degollada", no se aprecia tampoco divergencia entre el PIOT y el PGS, tal y como se justificó en la respuesta a las alegaciones del demandante en la fase de información pública, en la que se indicó que *"Los criterios establecidos por el Ayuntamiento para la propuesta de cantera a desarrollar es la de no considerar conveniente el desarrollo de una explotación minera de basalto junto al núcleo de La Degollada y así mediante Acuerdo Plenario de 20 de septiembre de 2012 se acordó solicitar al Cabildo Insular de Lanzarote a fin de que se elimine del PIOT el uso extractivo minero en la zona de La Degollada.*

*El Pleno del Cabildo Insular de Lanzarote en sesión celebrada el 4 de octubre de 2012 acordó continuar con su voluntad de no calificar como suelo de uso minero las parcelas destinadas a tal fin en La Degollada, tal y como se recoge en el Avance del Plan Insular de Ordenación del Territorio de Lanzarote, aprobado por el Pleno del Cabildo Insular de fecha 25 de mayo de 2012. Este Acuerdo fue remitido a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, órgano que tomó conocimiento en la sesión celebrada el 26 de noviembre de 2012.*

*En cuanto a su impacto ambiental, de la información y diagnóstico ambiental del documento, se concluye que la Montaña de en Medio se ubica en una Unidad Ambiental Homogénea de alta calidad visual del paisaje y alta calidad para su conservación, donde en la actualidad no se detectan impactos ambientales que desvirtúen de manera apreciable su geomorfología original, al contrario de lo que ocurre en los dos ámbitos municipales que han sido categorizados como rústico de protección minera.*



*Por lo tanto, es voluntad, tanto del Ayuntamiento como del Cabildo Insular el no categorizar ese ámbito como de protección minera".*

## **2.- Puerto Deportivo "Marina Rubicón":**

*Su ajuste a la legislación sectorial debe partir de lo expuesto en el apartado 8 de la Memoria del PGS impugnado, que, adecuadamente, indica que "El Puerto de Playa Blanca se encuentra clasificado como puerto de interés general de la Comunidad Autónoma de Canarias, según el Anexo de la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias. Los Puertos, Infraestructuras e Instalaciones Portuarias de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, como es el caso del Puerto de Playa Blanca y de los Puertos Deportivos de Puerto Calero y Marina Rubicón, se regulan por la Ley 14/2003, de 8 de abril de Puertos de Canarias y el Decreto 52/2005, de 12 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de Puertos de Canarias.*

*El artículo 8 de la Ley de Puertos de Canarias establece que el Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias del litoral de Canarias, que constituye el instrumento normativo de la política sectorial, deberá contener las previsiones, objetivos, prioridades, criterios de definición del modelo de la oferta de equipamientos y servicios al sector portuario, criterios medioambientales, territoriales y urbanísticos, y la ordenación de las distintas instalaciones y obras portuarias.*

*El artículo 8 en su número 2 de esta Ley establece que el Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias tendrá la consideración de Plan Territorial Especial.*

*Según el artículo 6 de la citada Ley en los puertos de la titularidad de la comunidad autónoma se delimitará una zona de servicio a fin de incluir los espacios, superficies y lámina de agua que permitan ejecutar las actividades portuarias. Además, se debe contemplar en dicha zona de servicio superficie de reserva para ampliaciones.*

*Dicha zona de servicio será aprobada por la consejería competente en materia de puertos.*

*El artículo 6.5 del Reglamento establece que la delimitación de la misma la realiza Puertos Canarios mediante una propuesta técnica que contenga la superficie a incluir en la zona de servicio y una desagregación por áreas homogéneas en las que se incluyan los usos portuarios globales a que se destinarán.*

*En la resolución de la zona de servicio deberán constar:*

- Los usos que se fijen para las diferentes zonas del puerto. Sin embargo, los usos pormenorizados serán fijados por el planeamiento territorial o urbanístico.*
- Que dicha zona de servicio se adapta al planeamiento territorial y urbanístico.*

*El artículo 14.2 del Reglamento establece que el Plan General, en su caso, deberá incluir las previsiones necesarias para regular la zona de servicio. Si en la zona de servicio se realizan actividades comerciales o industriales el Plan General deberá desarrollarse a través de Plan Especial.*

*El Plan de Puertos e instalaciones portuarias como Plan Territorial Especial prevalece sobre la ordenación urbanística municipal en relación a la protección del dominio portuario, elección del emplazamiento, y sistema de comunicaciones (artículo 15.2 del Reglamento).*



...

*En el caso del Puerto Deportivo de Marina del Rubicón este Plan General incorpora la ordenación propuesta por la propiedad, ajustada a sus criterios de ordenación, habiéndose emitido Informe de Puertos de Canarias del siguiente tenor:*

*"En inspección girada por los servicios técnicos de puertos Canarios el 1 de abril de 2014 al puerto Marina del Rubicón, se comprueba que su desarrollo no presenta modificaciones sustanciales respecto al objeto de la concesión otorgada a Puerto deportivo Rubicón S. A. Asimismo se comprueba que el desarrollo del puerto coincide con la propuesta de ordenación formulada por el Plan General Supletorio de Yaiza, y es por ello que se informa favorablemente la misma".*

*En el Boletín Oficial de Canarias de 10 de noviembre de 2014 se publica la Modificación de la Ley de Puertos de Canarias por la que se incluye el Puerto de Marina Rubicón en el Grupo II de Puertos Deportivos de Canarias."*

### 3.- Delimitación de los ámbitos:

Tampoco hay divergencia entre el PGS y el PIOT, puesto que, como bien indica la representación letrada de la Administración autonómica en su escrito de contestación a la demanda, en la superposición de la planimetría de ambos instrumentos se observa que, de un lado, gran parte del ámbito del sector de acceso a Playa Blanca al igual que los de "Puerto Calero" y "Cortijo Viejo" estaban considerados por el PIOT como "centros de alojamiento y servicios turísticos" y, por tanto, no es externo a los núcleos turísticos y, de otro lado, respecto al resto (la otra pequeña parte) no incluida en el PIOT, se trata de un simple error de grafismo derivado de la deficiente cartografía (del PIOT, no de este PGS), como acontece en el resto de ámbitos con Plan Parcial aprobado en el momento de aprobación del PIOT.

### 4.- Periodificación de las camas turísticas.

Ha de partirse de la Memoria del PGS que indica "B) *El sistema articulado de núcleos de población está determinado por:*

#### *a) Núcleos turísticos*

*Playa Blanca se incluye como Centro de alojamiento y servicios turísticos. Este ámbito se conforma en el Plan General por el suelo urbano ordenado anteriormente por el Plan Especial del núcleo original y por los planes parciales de los sectores de suelo urbanizable que se han ido desarrollando, en su mayor parte reclasificados a suelo urbano no consolidado por este Plan General, así como por el sector de Playa Blanca, aunque según el plano de zonificación, una parte de este sector se zonifica como suelo rústico residual; en la normativa del propio Plan Insular se reconoce la totalidad del ámbito y se establecen plazos de ejecución.*

*En parte de los terrenos de suelo urbanizable de uso de equipamiento, el planeamiento insular zonifica el ámbito entre los sectores de Montaña Roja y Costa Papagayo en centro de alojamientos y servicios turísticos y una pequeña parte del ámbito está zonificado como Suelo Rústico Residual.*



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



*El núcleo residencial de descongestión de La Masada establecido por el Plan Insular al norte del ámbito de Montaña Roja se clasifica como suelo rústico de Protección Territorial 2, suelo excluido de la delimitación de la ZEPA, en base a un informe técnico que cuestionaba su consideración como tal.*

*El suelo de Playa Quemada se zonifica por el Plan Insular como Núcleos con alojamiento turístico o residencial y el Plan General lo clasifica como suelo rústico de Protección Costera, suelo rústico de Protección Territorial 1 y Protección paisajística 3, en base a las circunstancias que se comentan en el punto 8. Justificación del cumplimiento de la legislación de carácter sectorial.*

*En el ámbito de Puerto Calero - Cortijo Viejo el Plan Insular lo zonifica como Núcleo con alojamiento y servicios turísticos y el Plan General clasifica como suelo urbano no consolidado derivado de los Planes Parciales Vigentes, los ámbitos de Puerto Calero y Cortijo Viejo, a la vez que se establece el espacio intermedio entre ambos suelos como suelo urbanizable sectorizado no ordenado de uso residencial.*

*En el apartado 3. 3. 1 de esta Memoria se desarrollan los criterios contemplados en esta Memoria para la consideración del uso residencial y que afectan a los diferentes ámbitos costeros.*

*En el mismo se contempla un análisis del estado actual del desarrollo edificatorio vinculado a este uso, así como el comparativo con las previsiones del Plan General.*

*Como conclusiones más importantes en relación al uso residencial, se puede decir que las viviendas ya edificadas en estos ámbitos dan lugar a un número de habitantes (13.722), que suponen el 84,15% del total previsto por el Plan Insular para estos ámbitos y, por otro lado, que las previsiones de desarrollo poblacional son prácticamente coincidentes si no superiores a las cifras que se derivan de las previsiones de desarrollo del Plan General para el año 2023.*

*En el apartado 3. 3. 2 se establecen los criterios de zonificación o reubicación de los usos residenciales y turísticos en base a las determinaciones de las Directrices de Ordenación del Turismo y de la Ley de Renovación y Modernización Turística de Canarias. Igualmente se contemplan en base a lo anterior los criterios de reconversión de usos, de recualificación turística, así como diferentes criterios de aplicación a la normativa urbanística.*

*Como criterio de similar importancia que condiciona la aplicación de aquellos criterios, era el de no generar derechos indemnizatorios por aplicación coercitiva de reducción de edificabilidad o cambios de uso, sin que mediaran propuestas de los propietarios vía alegaciones o convenios. Por lo tanto, esta condición marca o delimita claramente la capacidad de intervención sobre los derechos previamente consolidados, básicamente sobre el suelo con un alto grado de urbanización, más allá de voluntarismos que ya no caben en la ordenación urbanística al tener que incorporar en el Estudio de Sostenibilidad Económica las previsiones indemnizatorias del Plan. Sirva como referencia de la poca capacidad económica de la Administración, incluso en periodos de mayor bonanza, el análisis que se realiza en esta Memoria al analizar el cumplimiento de la Sentencia en relación al ámbito de Montaña Roja.*



*En relación al uso comercial y de restauración, a asignación por parte del Plan Insular de un mínimo del 25% de la edificabilidad a servicios y dotaciones comercializables, supuso en la totalidad de los documentos adaptados al mismo, el destino en su práctica totalidad al uso terciario, generando con ello una inadecuada propuesta de urbanización turística.*

*En el apartado 3. 3. 3, así como al analizar los diferentes ámbitos se contempla una reducción de la oferta actual con el fin de eliminar uno de los mayores riesgos de degradación de las zonas turísticas como es el exceso de oferta con la proliferación de locales y centros comerciales de escasa calidad. Este criterio se contempla en la recientemente aprobada Ley de Renovación Turística que en su artículo 19, al prever la posible reconversión por exceso de oferta. El cambio de uso contemplado ha sido voluntario en base a propuestas de los propietarios de las parcelas destinadas a dichos usos.*

*En relación a los equipamientos turísticos, se analiza para cada ámbito los equipamientos contemplados, considerando como tales a los equipamientos recreativos. Como nuevas propuestas de equipamientos de carácter estructural podemos las grandes parcelas destinadas a equipamiento recreativo situadas en los ámbitos de Castillo del Águila y Playa Blanca, así como el nuevo sector de equipamientos de "Acceso a Playa Blanca".*

*A continuación desarrollamos un cuadro comparativo entre las previsiones contempladas en el Plan Insular con las determinaciones de ordenación de este Plan General.*

*El Plan Insular contemplaba los núcleos de Las Breñas, Maciot y La Hoya, como núcleos rurales de descongestión con un total de 7.120 habitantes, estableciendo el Plan General una capacidad máxima para estos núcleos de 982 habitantes en base a mantener las características rurales de estos núcleos y los criterios de delimitación de Las Directrices de Ordenación General.*

*Igualmente el Plan Insular contemplaba al Norte del ámbito de Montaña Roja el núcleo residencial de descongestión de La Masada con una capacidad de 12.250 habitantes. El Plan General no ha considerado conveniente ni necesario el desarrollo de este suelo a corto ni medio plazo, pues la propia dinámica de asentamiento de la población ha consolidado el carácter residencial permanente de muchas de las áreas y sectores de Playa Blanca.*

*Y tras exponer el cuadro comparativo con detalle de cifras, por zonas y 33 comparando los datos de número de plazas turísticas, número de residentes y los totales de ambas, se concluye que, "Tal y como se puede contemplar, las cifras del Plan Insular son superiores en cuanto a cifras totales y parciales en relación a la ordenación contemplada en el Plan General, salvo el número de habitantes y total en el ámbito de Playa Blanca. Ahora bien, si en base a las previsiones del Plan Insular se contemplaba para el conjunto del suelo de Playa Blanca y La Masada un número de habitantes de 25.354, se puede decir que la ordenación contemplada en el Plan General respeta los techos establecidos por el Plan Insular de 1991.*

*En el núcleo de Puerto Calero-Cortijo Viejo es superior el número de habitantes a los contemplados en el Plan Insular; dado que no ha sido posible la reconversión voluntaria de más parcelas residenciales a turísticas y, en otros casos, ni siquiera sería conveniente en relación a aquellas parcelas alejadas de la costa, con independencia de los criterios del propio Plan Insular que fomentaba la reducción de la superficie edificable destinada al uso turístico en beneficio de los usos residenciales y terciarios, tal y como ya se ha comentado en otros apartados de esta Memoria.*



En el apartado 2. 3. 2 de esta Memoria se realiza el análisis de las diferentes áreas y sectores que se delimitan en este ámbito por el Plan General. En el mismo se realiza un análisis comparativo de la ordenación establecida en el Plan General en relación a las determinaciones del Plan Insular,".

Con lo que se constata, como se afirma por la citada representación, la ausencia de contradicción entre ambos instrumentos de ordenación.

#### 5.- Sector de Playa Blanca.

El Informe del Cabildo, de ajuste al PIOT, al que se refiere la demanda, se vierte en relación al proyecto sometido a información pública el 28-9-12, que recibió la respuesta que se va a reproducir, que justifica las incidencias derivadas de la comparación de ambos instrumentos. Tras ella, no hay informe del Cabildo en relación a esta materia, pues, modificado el proyecto y vuelto a someter a información pública el 1-4-14, (ya se dijo que, para mayor garantía, hubo dos sucesivos períodos de información pública) la citada Corporación Insular sólo emitió informe sobre carreteras, por lo que no cuestionó la modificación efectuada.

Tal justificación (que, tácitamente, implica la conformidad del Cabildo, como se acaba de decir) consistió en lo siguiente:

*“El sector de Playa Blanca (parcialmente ejecutado y que cuenta con desarrollo edificatorio), no puede considerarse en sentido estricto como de nueva delimitación, al provenir de un plan parcial anulado con uso residencial.*

*Este sector se ha reordenado a partir del primitivo plan parcial anulado, donde se da un alto nivel de consolidación de la edificación residencial en su mitad este, y en cambio, en su mitad oeste, solamente se encuentra edificada una única parcela. Con carácter general, es objeto de este sector el de atender a la situación anómala y perjudicial de los adquirentes de viviendas, que se considera que en su mayor parte tienen la condición de terceros de buena fe. El carácter de sector residencial-turístico se adquiere al localizar una nueva parcela de uso turístico hotelero, que por su posición y características es claramente adecuada para este uso.*

*La superficie de suelo del sector ascendía en la Propuesta de Adaptación del Plan Parcial al Plan Insular (nunca aprobada) a 1.155.280 m<sup>2</sup>s, algo inferior a los 1.153.608 m<sup>2</sup>s del mismo ámbito en el Plan General, derivado del ajuste más preciso de la cartografía oficial.*

*Una de las características de este sector es su baja superficie edificable, incluso inferior a áreas urbanas de su entorno, que se establece en el Plan General en 179.253 m<sup>2</sup> construidos, lo cual supone un coeficiente de edificabilidad de 0,16 m<sup>2</sup>c/m<sup>2</sup>s. La edificabilidad máxima prevista supera la establecida en el Proyecto de Compensación, que estaba vinculado a la mencionada propuesta de adaptación al PIOL, lo que suponía una menor edificabilidad que la contemplada en el plan parcial original. Este aumento de superficie edificable se justifica en el Convenio urbanístico anexo a este Plan General, en el que se relaciona con las nuevas cargas de urbanización derivadas de las determinaciones de ordenación del Plan General, fundamentalmente con los gastos de urbanización, fundamentalmente de los nuevos viarios establecidos.*



En base al análisis del cuadro adjunto "Comparativa Proyecto de Compensación (anulado) - Ordenación Plan General" para este sector se concluye además que:

La superficie de suelo público (que en términos globales supone el 54,55% del sector) se incrementa, siendo de 614.428 m<sup>2</sup>s en el plan parcial y de 629.273 m<sup>2</sup>s en el Plan General (aumento del 2,4%). Es destacable la reducción significativa del sistema viario (en casi 60.000 m<sup>2</sup>s), con el objeto primordial previamente indicado de obtener dos grandes parcelas de equipamiento recreativo (más de 200.000 m<sup>2</sup>s de este uso).

La distribución de las superficies de suelo privado y aprovechamiento lucrativo por usos varía, tal que:

- El uso turístico es de nueva creación, incremento que supone más de 40.000 m<sup>2</sup>s y 25.373 m<sup>2</sup>c de superficie edificable de este uso, pasando del 0% al 14,15% de la edificabilidad.
- El uso residencial se reduce en casi 56.000 m<sup>2</sup>s y del orden de 10.000 m<sup>2</sup>c, pasando la superficie edificable de este uso del 94% al 81% de la total del sector.
- El uso terciario se mantiene en términos parecidos en cuanto a superficie de suelo, si bien reduciendo su superficie edificable en torno a 1.000 m<sup>2</sup>c.
- El uso de equipamiento privado se reduce su superficie de suelo en unos 2.000 m<sup>2</sup>s pero manteniendo su superficie edificable.

Las dotaciones establecidas, espacios libres y equipamientos públicos suponen más del 40% del suelo, destacando aparte del gran equipamiento recreativo el sistema de parques urbanos que rodea la parcela turística o el uso dotacional educativo localizado en la zona central del uso residencial la zona residencial. En el caso de los espacios libres se establece una dotación superior a 150 m<sup>2</sup> de suelo por cada 100 m<sup>2</sup> construidos y casi 11 m<sup>2</sup>s/100 m<sup>2</sup>c en el caso de los equipamientos, que conjuntamente suponen cuatro veces y el estándar de referencia. Hay que considerar, en cualquier caso, la compatibilidad que se establece en las normas urbanísticas en los parques urbanos y equipamientos recreativos, para posibilitar el desarrollo de otros equipamientos públicos. El sistema viarios e infraestructuras suponen del orden del 12% de la superficie.

En cuanto al desarrollo de la edificación, en el sector en la actualidad existen 804 viviendas edificadas, lo que arroja un total de 1.648 habitantes, mientras que en la ordenación del Plan General se estiman un total de 1.528 viviendas para una población aproximada de 3.132 habitantes, por lo que en un supuesto de máxima consolidación faltarían por ejecutar 724 viviendas. Sobre el uso turístico, tal y como se ha indicado actualmente no existe tal uso en el sector, por lo que la introducción de la parcela hotelera supone 698 plazas de nueva implantación".

**SÉPTIMO.-** El siguiente motivo de nulidad consiste en la alegada infracción del art. 12.2 de la Ley territorial canaria 6/09, en el sentido de que la inclusión del ámbito del Plan Parcial Playa Blanca y del sector de equipamiento Costa Roja (Acceso a Playa Blanca, según la contestación a la demanda de la Administración autonómica) en el PGS impugnado conculca la citada normativa por cuanto ésta impide clasificar nuevo suelo con destino turístico.



Procede deslindar ambos aspectos:

1.- Respecto al Sector “Playa Blanca”, debe darse por reproducido lo indicado en el apartado 3 del precedente Fundamento Jurídico. A ello debe añadirse, en relación a la sectorización de Suelo Rústico en el PIOT, en la Memoria de Ordenación en el Título 10 “Resumen ejecutivo de las alteraciones de carácter general del Plan en relación a la ordenación vigente (pág. 239), se señala lo siguiente:

- *De suelo urbanizable no sectorizado a suelo urbanizable sectorizado:*

- *Sector de suelo urbanizable turístico-residencial Playa Blanca.*

- ...

Por lo tanto, dicho suelo estaba clasificado como suelo urbanizable no sectorizado, derivados de la aplicación de las disposiciones legislativas sobre los suelos de reserva urbana colindantes a núcleos existentes. (Disposición Adicional Cuarta de las Directrices de Ordenación General y del Turismo y Real Decreto 16/1981):

*“1. A la entrada en vigor de la presente Ley, quedan clasificados como suelo urbanizable no sectorizado los terrenos clasificados como suelo urbanizable o apto para urbanizar, con destino total o parcialmente turístico, que no cuenten con Plan Parcial aprobado definitivamente y por causa imputable al promotor se hayan incumplido los plazos establecidos al efecto o, en ausencia de dichos plazos, hayan transcurrido cuatro o más años desde la aprobación definitiva del Plan General o las Normas subsidiarias correspondientes, salvo que exista una determinación más restrictiva en el planeamiento insular que mantendría su eficacia”.*

Por último, en relación a las nuevas plazas turísticas, su justificación se encuentra igualmente en el Título 10 de la Memoria de Ordenación que se acaba de transcribir.

2.- Respecto al sector de equipamiento “Acceso a Playa Blanca”, debe darse por reproducido, de nuevo, lo razonado antes en el apartado 3º del anterior Fundamento Jurídico. Respecto a las nuevas plazas turísticas, igualmente ya se ha dado respuesta en el transcrito Título 10 de la Memoria de Ordenación del PGS, por lo que, de nuevo, debe darse por reproducido.

Y en relación a la sectorización del suelo rústico efectuada por el PIOT, en el mismo Título 10 de la citada Memoria consta, en el apartado “Resumen Ejecutivo de las alteraciones de carácter general del Plan en relación a la ordenación vigente (pág. 239), se señala lo siguiente:

*De suelo urbanizable no sectorizado a suelo urbanizable sectorizado:*

- *Sector de suelo urbanizable turístico-residencial Playa Blanca.*

- *Sector de suelo urbanizable de equipamientos Acceso a Playa Blanca.*

- *Sector de suelo urbanizable residencial Puerto Calero 2.*



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



*Por lo tanto, dicho suelo estaba clasificado como suelo urbanizable no sectorizado, derivados de la aplicación de las disposiciones legislativas sobre los suelos de reserva urbana colindantes a núcleos existentes. (Disposición Adicional Cuarta de las Directrices de ordenación General y del Turismo y Real Decreto 16/1981).*

*Por lo tanto, en ningún caso nos encontramos ante una clasificación de nuevo suelo urbanizable turístico. El suelo ya estaba previamente clasificado como urbanizable y, en relación al número de plazas turísticas, las incluidas en ambos sectores no suponen superar el total de plazas previstas para el núcleo turístico de Playa Blanca.*

Por tanto, no se produce la infracción denunciada en el motivo.

**OCTAVO.-** El siguiente motivo de impugnación se refiere a la omisión, en el PGS, de la infraestructura y equipamientos básicos, y, en especial, de aquellas infraestructuras precisas para que el SUCO cumpla con los requisitos legales.

Son éstos los comunes a suelo urbano (acceso rodado, red de suministro de agua y evacuación de la misma, y suministro de fluido eléctrico) y al suelo urbano consolidado o SUCO (que requiere, además, la pavimentación del acceso rodado, de acerado y de alumbrado público), según ordenan los arts. 50 y 51 de la LOTENC-00, además de la integración en la trama o malla urbana, que aquí no se discute.

La alegación no puede compartirse, porque no sólo se prevén todos estos servicios, sino que hay otros adicionales.

En efecto, el PGS prevé los adecuados espacios libres, tanto en el apartado 3.4.3 como en el 5.2 de la Memoria), los equipamientos públicos en el apartado 3.4.3 y en el 3.4.4 y plano 0.2, las infraestructuras en el apartado 3.4.5 complementado con lo indicado en el apartado 3.6 junto con los sistemas generales, la canalización del Barranco de la Guarda (en el casco urbano) prevista en la ficha correspondiente al casco urbano,<sup>37</sup> (prohibiendo el otorgamiento de licencias en tanto la Administración competente, el Consejo Insular de Aguas, disponga, remitiendo al Proyecto que se elabore conforme a las determinaciones del art. 1.2.2 de las Normas de Ordenación Pormenorizadas) y, por último, se prevén otras infraestructuras como son las de red viaria general (anillo de circunvalación, planta de transferencias de residuos y áreas de ubicación de energías alternativas), para todo lo cual, naturalmente, lo que hace el PGS es la previsión de suelo.

En cuanto a la red de evacuación de aguas, se preve que los núcleos aislados de baja densidad se cubra mediante el sistema de fosa séptica, en lugar de red de alcantarillado y respecto a la deficiencia en cuanto a la previsión de tales servicios en el Puerto de Playa Blanca y en el Espacio Natural Protegido de “Los Volcanes”, obviamente el PGS nada preve ya que el primero es un Puerto de Interés General y el segundo, por su calificación de Espacio Natural, por lo que estos servicios deben ser previstos, en el primer caso, por la Administración Pública competente (Puertos) y en el segundo, mediante el Instrumento de Ordenación específico (el PRUG). En todo caso, son espacios excluidos de la previsión de infraestructuras y servicios efectuada por un PG.

Cosa distinta a la infracción legal (que no se detecta, como se ha visto) es que al demandante le parezcan insuficientes o inadecuadas las previsiones del PGS, pero ello encaja dentro de las potestades discrecionales del planificador urbanístico, que, como se viene examinando a lo largo de la presente Sentencia, no traspasan la frontera de la discrecionalidad para entrar en la



arbitrariedad o la desviación de poder, proscrita como recuerda la doctrina jurisprudencial (STS 16-3-99) y generadora de nulidad del acto administrativo o de la disposición general (dado que el PGS tiene carácter reglamentario) ex art. 70.2 de la Ley 29/98), todo ello teniendo en cuenta, como luego se verá con mayor detalle, que no se ha vulnerado el carácter vinculante de este Informe, extremo que se examinará en el apartado dedicado a tales informes.

**NOVENO.-** El siguiente motivo de nulidad se refiere a la insuficiencia del Informe Económico-Financiero.

A.- De entrada, debe indicarse que el Informe (o Memoria, como alternativamente lo denomina el art. 15 del R.D.Leg. 2/88, aprobatorio de la Ley del Suelo) existe, sólo que, para el demandante, carece del rigor y nivel de profundidad necesario.

La norma citada describe el contenido del Informe, indicando que en él "*se pondera en particular el impacto de la actuación de las Haciendas Locales afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes*", y tal norma se complementa con el párrafo final del art. 3.1 del R.D. 1492/11, norma reglamentaria de desarrollo que indica que "*específicamente y en relación con el impacto económico para la Hacienda local, se cuantificarán los costes de mantenimiento por la puesta en marcha y la prestación de los servicios públicos necesarios para atender el crecimiento urbano previsto en el instrumento de ordenación, y se estimará el importe de los ingresos municipales derivados de los principales tributos locales, en función de la edificación y población potencial previstas, evaluados en función de los escenarios socio-económicos<sup>38</sup> previsibles hasta que se encuentren terminadas las edificaciones que la actuación comporta*".

Efectivamente, se preven en el PGS lo que el demandante denomina (adecuadamente) "*nuevas e importantes actuaciones e instalaciones como son:*

*Equipamiento administración pública en Yaiza (nuevo).*

*Equipamiento administración pública en Playa Blanca (nuevo).*

*Parque bomberos (nuevo).*

*Equipamiento entorno colegio de Playa Blanca (nuevo).*

*Equipamiento entorno Estación de Guaguas de Playa Blanca (nuevo).*

*Equipamiento Norte de Uga (nuevo).*

*Equipamiento central de Uga (nuevo).*

*Equipamiento deportivo Playa Blanca (nuevo).*

*Ampliación cementerio (nuevo).*

*Merendero de Yaiza (nuevo).*

*En materia de viario y carreteras y la nueva vía de circunvalación Norte a Playa Blanca.*

*Actuaciones todas sin ficha financiera, sin previsión económica de coste, sin previsión de recursos económicos y que en algunos casos se han establecido como prioritarias"*



Ciertamente que estas previsiones pudieron ser realizadas con más detalle, y tal imprevisión de costes adicionales se pone de manifiesto también en el Informe Jurídico de la Consejería de Política Territorial de 11-7-14, pero -se insiste- ello no podría conducir a la declaración de nulidad del instrumento de ordenación urbanística, pues el Informe está y no es un informe estereotipado o vacío, sino con contenido sustantivo, desde luego mejorable (muy mejorable, aportando el propio demandante un largo y sólido Dictamen Pericial al respecto), pero suficiente para cumplir la normativa.

Así, el PGS, en el apartado 2 de su Plan Operativo contiene previsiones de coste, si bien mezclando la materia económica con descripciones legales de los diversos tipos de suelo y sus respectivos regímenes jurídicos. Contiene asimismo unas previsiones de coste cero por expropiaciones (apartados 2.1 y 2.2) acaso optimistas (o, quizás, hasta utópicos, pues difícilmente en su ejecución puedan evitarse expropiaciones en las que el Ayuntamiento será no sólo beneficiario, sino ente territorial expropiante) sin que, por tanto, se haga previsión alguna respecto al coste de los justiprecios de los arts. 24 y ss. de la LEF; pero tal defecto, -se vuelve a insistir- mezcla de optimismo (defecto compartido, por frecuente, con tantas Leyes de Presupuestos) y de falta de detalle, deviene insuficiente para declarar conculcación legal al contenido de la Memoria. Algo más completo, desde la perspectiva económica, es el llamado “Informe de Sostenibilidad Económica” (requerido por el apartado 4º del citado art. 15), contenido en el apartado 4, en sus subapartados 4.1 a 4.4, si bien se puede apreciar que vuelve a pecar de ilusoria la previsión de no-coste para las arcas municipales.

La justificación -parcial, desde luego- de este magro panorama de costes se encuentra en la previsión de asunción de los gastos por los titulares dominicales, pues la descripción de los deberes de éstos se hace a los fines de tal justificación de forma que para las actuaciones en unidades de actuación y sectores de suelo urbanizable a desarrollar con un sistema de gestión privado se establecen las obligaciones de los propietarios en las fichas de las unidades de actuación y sectores. Tanto el suelo como las obras de urbanización a realizar en los ámbitos de las unidades de actuación delimitadas en el suelo urbano no consolidado y en sectores de suelo urbanizable, correrán a cargo de los propietarios del suelo mediante cesiones cuando se trate de suelo y a través de las cuotas de urbanización a asumir por los propietarios de terrenos incluidos en las respectivas unidades y resto de sectores cuando se trate de obras de urbanización, que se determinarán en cada caso en el instrumento de gestión correspondiente según el sistema de actuación que se determine.

Por tanto, serán los propietarios del suelo los que habrán de ceder el suelo correspondiente a viarios, espacios libres, equipamientos públicos e infraestructuras y asumir los gastos de las obras de urbanización, establecidas legalmente, incluidas en unidades de actuación de suelo urbano, ya que para ninguna de ellas se determina el sistema de ejecución pública por expropiación. Lo mismo ocurre en los sectores de suelo urbanizable, es decir, serán los propietarios del suelo los que habrán de ceder el suelo correspondiente a viarios, espacios libres, equipamientos públicos e infraestructuras y asumir los gastos de las obras de urbanización.

En el suelo urbano consolidado, las obras que sean necesarias para que los terrenos



adquieran la condición de solar por no contar con los requisitos requeridos legalmente correrán a cargo de los propietarios de los mismos.

El único coste numéricamente cuantificado es el del importe (honorarios y costes derivados, a salvo que en futuro se cree un servicio técnico-urbanístico en el Ayuntamiento o se concierten nuevos Convenios gratuitos con otras AAPP o se lleve a cabo una Encomienda de Gestión de las del actual art. 11 de la Ley 40/15) de la redacción de los instrumentos de ordenación urbanísticos de desarrollo del PGS (tres Ordenanzas, que se detallan, y el Catálogo Arquitectónico), costes que se individualizan, pero de nuevo habrá que concluir que esta pobreza del Informe no llega hasta el punto de generar la nulidad postulada, pues el informe está y los preceptos citados se encuentran formalmente cumplidos en el contenido del informe, por optimista que éste sea en las previsiones de gastos.

Por lo demás, la doctrina jurisprudencial citada por el demandante, lejos de apoyar su tesis impugnatoria, la desmiente, pues la STS 27-10-15 anula el PGO allí recurrido por ausencia de Informe de Sostenibilidad Económica, no por su insuficiencia, (o parquedad u optimismo, que es lo que hay aquí, según concluye esta Sala).

B.- Más relevancia tiene, desde la perspectiva de una posible detección de arbitrariedad lo alegado en el motivo respecto a puntuales modificaciones injustificadas respecto a condiciones urbanísticas consolidadas en determinadas parcelas o inmuebles ya construídos.

En efecto, señala el demandante que en el nuevo documento (se refiere al propio PGS) se recortan en algunos casos parcelas privadas en pro de aumentar el suelo público, lo cual generará las oportunas indemnizaciones. Señala que *"esta parte ha localizado multitud de ejemplos de ello que a buen seguro supondrán indemnizaciones, y viene así reflejado en el informe del Perito (economista) quien a su vez se apoya en el informe del Sr. Arquitecto Urbanista, el Sr. Ángel García Puertas. Por ejemplo lo ocurrido con la propiedad de la avenida marítima número 133 y 135, en donde curiosamente se recorta una propiedad privada edificada, registrada y catastrada, que paga tributos locales desde hace décadas y con licencia municipal de obras y de actividad. En aras de no ser extremadamente reiterativo véase los escritos de alegaciones existentes en el expediente bajo los folios 4.726 a 4.787; 20.296 a 20.297; 23.900 a 23.948; 25.425 a 25.775 entre otros. En análogo sentido se imponen muchas veces a parcelas urbanas consolidadas limitaciones singulares modificando los parámetros urbanísticos que antes tenían. Por ejemplo, en alturas, ocupación, alineaciones, aprovechamiento urbanístico general, etc..., hecho que como se ha manifestado también suponen la generación de las oportunas indemnizaciones, sobre todo cuando son limitaciones específicas que no son impuestas al resto de inmuebles del mismo área, sector o ámbito más cercano sino exclusivamente a uno."*

Sin embargo, el demandante no concreta las condiciones restringidas o suprimidas que pudieran evidenciar la concurrencia del vicio de nulidad sugerido, y, además, en el suplico de su demanda (que abarca nada menos que tres folios) en nada se alude a ello. Por tanto, esta cuestión quedará pendiente de resolver en los litigios en los que los afectados hayan impugnado parcialmente (en lo que afecta a sus inmuebles) el PGS, si es que lo han hecho, como es frecuente en las impugnaciones parciales de los instrumentos de Ordenación Urbanísticos.

Queda desestimado el motivo.



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



**DÉCIMO.-** El siguiente motivo de impugnación aborda, indirectamente, las limitaciones urbanísticas a las que se acaba de aludir en el apartado final del precedente Fundamento Jurídico.

La orientación que le da la parte demandante, a lo largo de nueve densos folios, la resume la Sala así: partiendo -la demanda- de la existencia de estas limitaciones o restricciones, éstas, aparte de necesitar apoyo procedimental extra (mayor “quórum” de aprobación del instrumento restrictivo) generan un daño que ha de ser reparado (STS 25-4-83) que se traduce en indemnizaciones cuando no se pueda compensar la restricción mediante el mecanismo de equidistribución (STS 29-9-80), indemnizaciones que pueden generarse, además, por cuatro vías (alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, limitaciones singulares de edificabilidad o de uso, otorgamiento de licencias urbanísticas que pierden efectividad por mor del cambio de planeamiento y extinción de títulos habilitantes para obras o usos, por la misma causa) y la consecuencia es que tal indemnización ha de encauzarse por la vía de la responsabilidad patrimonial administrativa ordinaria (antiguo art. 139 de la Ley 30/92, regulación hoy diluida en las Leyes 39 y 40/15, en los arts. 61.4, 65 y 67 de la primera y 32 y ss. de la segunda, entre otros preceptos dispersos de ambas leyes). Sobre ello, y al final de su extensa exposición, a modo de conclusión casi encubierta (*“esta situación debió venir reflejada tanto en el EEF como en el ISE, determinando los recursos económicos y financieros que tenía a su disposición la Corporación Local para atender a las mismas”*, breve alusión que contrasta con la extensión de la argumentación de los -se repite- nueve folios) viene a enlazar con el precedente motivo de nulidad. De esta forma, la infracción legal que, de forma sutil, se denuncia, es la misma que en el precedente motivo, analizado y repelido en el Fundamento Jurídico anterior: la insuficiencia de los Informes de sostenibilidad financiera y estudio económico.

La argumentación, desde luego sólida en su núcleo (muy resumido: la alteración de las condiciones urbanísticas, mediante un instrumento de ordenación posterior, puede generar indemnizaciones) contiene dos fisuras que conducen a su desestimación:

De un lado, que da por sentadas las restricciones que señala, lo cual no puede aceptarse sin examinar si se han producido estas restricciones, limitaciones urbanísticas o pérdidas de eficacia, con el debido detalle y de forma individualizada (no basta citar las entidades mercantiles afectadas, que son las cinco que enumera al final de su alegato), y, además, cuantificarlas, lo que no es objeto del presente procedimiento, ceñido a la nulidad del PGE, pues ni se ha concretado en la extensísima demanda cuáles son las restricciones urbanísticas impuestas por el nuevo PGS sobre las determinaciones urbanísticas anteriores de los inmuebles de las cinco sociedades mercantiles citadas, ni en el también extenso suplico de la demanda se pide nada al respecto, como antes se dijo.

De otro lado, que, como se concluyó en el Fundamento Jurídico precedente, tales omisiones (en la hipótesis de existir y estar cuantificadas las indemnizaciones que pudieran generarse) no suponen defecto en la Memoria Económica o en el Informe de Sostenibilidad Financiera, que no tiene que entrar en tal cuestión y que, de pretenderse tal contenido, haría imposible o demoraría “ad calendas graecas” elaborar Plan de Urbanismo alguno, salvo los que regularan inicialmente un ámbito territorial virgen de ordenación urbanística previa.



Las restricciones que pueda implicar el PGS impugnado, que muy probablemente existan y den lugar a las indemnizaciones derivadas (en esto la Sala, naturalmente, comparte las alegaciones del demandante, expuestas con abundante cimiento jurisprudencial) serán objeto de examen en los procedimientos correspondientes, en los que los afectados detallarán las mermas producidas en sus derechos (degradaciones en las calificaciones o categorizaciones) o aprovechamientos urbanísticos instando la nulidad parcial del PG (caso, como antes se dijo, de frecuentes litigios de impugnaciones parciales de los PGO, por ejemplo en la muy reciente Sentencia de esta Sala de recaída en el procedimiento 47 /17), pero no en el presente procedimiento y ello no porque el demandante carezca de legitimación activa (hay interés legítimo ex art. 19.1.a de la Ley 29/98), sino por falta de concreción en qué parcelas y sobre todo, en qué aspectos se han producido tales mermas y, en especial, el examen de su improcedencia o ilegalidad para que tal reducción se haya hecho vía un nuevo planeamiento.

Queda desestimado el motivo, sin necesidad de entrar en el detalle de las restricciones que (obviamente “ad cautelam”) son combatidas de adverso.

**ÚNDÉCIMO.-** El motivo siguiente se refiere a la desatención que el PGS tiene respecto al Informe del Servicio de Patrimonio del Cabildo Insular, cuestión que se abordará en el próximo Fundamento Jurídico, dedicado al ajuste del PGS a los informes preceptivos, y, en este caso, vinculantes, según impone el art. 8.3.c de la Ley Territorial canaria 4/99 de Patrimonio Histórico.

**DUODÉCIMO.-** Procede abordar el motivo siguiente, que es el del apartamiento (“desatención” en palabras de la demanda) por parte del PGS, de varios de los Informes sectoriales preceptivos emitidos por distintos organismos o AAPP.

A.- El examen del motivo obliga a detallar cada uno de ellos, pero, previamente, habrá que indicar, como elemento argumental básico, que tal apartamiento no supone incurrir en vicio de nulidad, puesto que la preceptividad de los informes sectoriales no siempre implica su carácter vinculante. Son éstos últimos los que, real y materialmente, tienen incidencia, puesto que este carácter impone, obviamente, que el PGS deba seguir sus reparos, so pena de nulidad, como luego se va a ver en cuanto al informe vinculante desatendido por el PGS y que es el que va a fundamentar el sesgo estimatorio de la presente Sentencia.

1.- Informe sobre viales (Carreteras) de la Administración Pública Insular (Cabildo) y, muy en particular, el de la Viceconsejería de Infraestructuras y Planificación del Gobierno de Canarias.

Siguiendo el orden sistemático del presente Sentencia, en la que se ha pretendido abordar la totalidad de los motivos, procede seguir examinando los que no generan la nulidad del PGS, dejando para el final el que ocasiona el efecto contrario, que es a lo que se refiere el presente Informe.

2.- Informe sobre Patrimonio Arqueológico.

El motivo de nulidad subsiguiente se refiere a la omisión, en el PGS impugnado, de los Inventarios Arquitectónicos, así como los Etnográficos y Arqueológicos, con el grado de protección que se debería otorgar a los inmuebles o áreas objeto de afección.

Tal inclusión se requiere (cuando hay elementos dignos de protección, naturalmente) en los



arts. 43 a 47 de la Ley territorial canaria 4/99, de Patrimonio Histórico, mediante los catálogos que deben (por imposición proveniente del art. 47) incluirse en el planeamiento urbanístico general (como lo es el PGS aquí objeto de análisis) y lo que el demandante resalta es la sólida crítica que hace la Administración Pública Insular (el Cabildo) en el contundente Informe (“demoledor” dice el demandante) de su área de Patrimonio, que destaca los defectos de fondo y de metodología (carencia de trabajo de campo) que, a su criterio, presenta el PGS.

Pero toda la vigorosa crítica que hace el Informe del Cabildo, por justificada que esté desde la perspectiva de los valores etnográficos o arqueológicos a preservar, decae a los efectos de invalidar el PGS, pues lo que la Ley requiere es la inclusión de estos inventarios, en definitiva, como se indicó respecto a la insuficiencia de la Memoria Económica (Fundamento Jurídico IX anterior) con la inclusión del Catálogo se cumple el mandato de los arts. 43 y ss. de la Ley territorial canaria 4/99, de Patrimonio,

Las posibles deficiencias del Catálogo no generan efectos anulatorios, aunque pueda compartirse la conclusión de la debilidad de su contenido en cuanto a la premura y superficialidad con la que se aborda y estudia el conjunto de valores etnográficos o arqueológicos que pudieran estar comprendidos en el término municipal de Yaiza, ámbito geográfico del PGS.

Así examinado tal contenido por este Tribunal, a la luz del crítico informe del Cabildo, se constata que el Título III de las Normas de Ordenación Pormenorizada se dedica a este menester, regulando los niveles de protección y los tipos de obras permitidos.

Además, y respecto al Catálogo Arquitectónico, el PGS justifica su omisión en base a la autorización legal de demorar su aprobación en el plazo anual (Disposición Adicional 1ª de las Normas Urbanísticas Generales), y el hecho, (denunciado en la demanda) de que, al tiempo de redactarse ésta, (ya expirado el plazo anual) no se hubiera aún aprobado, no alcanza al efecto de nulidad del PGS, puesto que se trata de un incumplimiento de carácter autónomo, posterior a la aprobación del PGS, incumplimiento que no puede tener efectos retroactivos (“ex ante”).

Por lo demás, abordando la alegación de fondo, resulta que en los planos de ordenación pormenorizada sí constan los elementos arquitectónicos inventariados por el PGS, de forma que lo que falta es su concreción, corrección o ampliación a través del Catálogo, cuya inclusión en el PGS no es preceptiva, pudiendo -como se ha dicho- demorarse una anualidad, y por tanto, no hay infracción a los arts. 43 a 47 de la citada Ley territorial canaria 4/99, sin perjuicio de que haya deficiencias o insuficiencias en el inventario, pero -una vez más- sin que tengan el efecto anulatorio que se postula en la demanda.

Ha de partirse de que este Informe no solamente es preceptivo, sino vinculante. Así lo dispone el art. 8.3.c de la Ley territorial canaria 4/99 de Patrimonio Arqueológico de Canarias.

Ahora bien, este carácter vinculante sólo afecta a bienes de interés cultural (BICs) o bienes incluidos en la Cartas Arqueológicas o Etnográficas y en el presente caso, no consta, en el Informe del órgano competente de la Administración afectada (Cabildo Insular) que en el ámbito geográfico del Plan haya Bienes de Interés Cultural ni tampoco catalogados (cartas arqueológicas o etnográficas), por lo que, ya por esta razón, el informe negativo no puede desplegar efectos anulatorios.



Súmese a ello lo antes indicado: el informe no es negativo en sentido concreto, es decir, no señala reparos u objeciones específicas (por ejemplo, la adopción de determinadas medidas de protección a un BIC concreto), sino que lo que critica es la insuficiencia o pobreza de informe, en términos de metodología y profundidad.

Así, procede la conclusión adversa a la nulidad del PGS debido a las deficiencias o insuficiencias de este Informe respecto a la evaluación de estos aspectos con posible afectación a los valores etnográficos o arqueológicos a proteger.

3.- Informe del Consejo Insular de Aguas (Organismo competente en materia de dominio público hidráulico).

La preceptividad de este informe y, sobre todo en lo que aquí afecta, su carácter vinculante, deriva de lo dispuesto en el art. 24.4 del TR aprobado por R.D.-Leg. 1/01 de Aguas. Su relevancia ha sido puesta de manifiesto en la Sentencia de esta Sala de fecha 16 de diciembre de 2020 (rec. contencioso-administrativo nº 27/2016) anulatorio de un instrumento de ordenación urbanístico: el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad en el ámbito "El Veril" (San Bartolomé de Tirajana).

En el presente caso el informe consta emitido, lo cual se reconoce en la propia demanda. Lo que ésta denuncia es que el PGS no subsana las advertencias y observaciones que realiza el Consejo Insular de Aguas y el propio Ayuntamiento de Yaiza, cuando exponen que los nuevos ámbitos de actuación tienen que tener prevista, proyectadas y presupuestadas las obras de canalización, tratamiento y recuperación de aguas residuales, así como la red de abastecimiento de agua potable (página 20.742 del expte. Adm), ni tampoco las objeciones del Cabildo Insular de Lanzarote (pág. 30.538 a 30.548 del expte.)

Ahora bien, además de las ya superadas alegaciones en relación con el encauzamiento del barranco que discurre por el casco urbano (vid. el Fundamento Jurídico VIII de la presente Sentencia), resulta que en el trámite previo a la aprobación definitiva, este CIA no emitió Informe alguno, de lo que se ha de deducir que se mostró conforme con la contestación que el Equipo Redactor dió al Informe emitido en la fase previa de aprobación general, la cual fué detallada en cuanto a que el PGS prevé, para las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento suelo para su crecimiento (estación desaladora y depuradora). Para las de nueva implantación se atenderá a las que sean requeridas la empresa insular de aguas.

Indica el PGS que *"En el artículo 1. 2. 1. 6 de las normas de ordenación pormenorizada se ha establecido como condición general para el desarrollo de los sectores de suelo urbanizable que el instrumento de desarrollo deberá incluir entre sus determinaciones las obras e instalaciones necesarias para la conexión a las redes generales (viario, saneamiento, depuración, abastecimiento de energía eléctrica...) y la ejecución de nueva planta o ampliación de los sistemas generales existentes conforme a las determinaciones de la legislación básica o sectorial, del planeamiento territorial o sectorial y de las Normas de ordenación pormenorizada.*

*El artículo 1. 2. 2 de las normas de ordenación pormenorizada establece los criterios generales de ordenación de los sectores en el que se regulan los criterios básicos de ordenación de los*



sectores por el planeamiento de desarrollo, entre los que se incluyen los siguientes:

"...j) Se habrá de disponer de depósitos de abastecimiento de agua dimensionadas a razón de  $1\text{m}^3$  por residente. Estos se realizarán a cargo del sector, bien directamente o bien mediante aportación económica que cubrirá la adquisición del suelo y el coste de ejecución de los mismos y de la red de conexión.

k) Se deberán proyectar redes separativas de riego.

l) Se proyectarán redes separativas de alcantarillado para las aguas de lluvia y residuales urbanas.

m) Con carácter general, la totalidad del viario, incluido peatonales, debe estar dotado de red de drenaje de las aguas pluviales asociadas al Periodo de Recurrencia  $T= 10$  años. En las carreteras insulares, comarcales y grandes vías locales, el anterior periodo de recurrencia se elevará hasta  $T= 50$  años, siendo aplicable dicha prescripción a los tramos de entronque con las citadas carreteras de cualquier viario.

n) Se deberán contemplar los cauces reflejados en los planos de ordenación, debiendo proceder a su canalización conforme a las determinaciones del Consejo Insular de Aguas<sup>4</sup> y de la legislación sectorial.

En todo caso, cualquier propuesta de encauzamiento (abierto o cerrado) deberá llevar aparejada la ejecución de azudes de retención de acarreo aguas arriba de los citados encauzamientos.

ñ) Se deberán garantizar la no transferencia de caudales de escorrentía urbana hacia el exterior del ámbito del Plan Parcial considerado, permitiéndose exclusivamente la continuidad de caudales a través de la red de drenaje territorial (barrancos) y/o vías de intenso desagüe.

o) Si del grado de desarrollo de las infraestructuras generales fuera imposible, por inexistente o insuficiente, la conexión de la red de saneamiento del sector a la red general del saneamiento (colectores, estaciones de bombeo, depuradoras o emisarios), se permitirá, con carácter provisional, el tratamiento mediante depuradoras autónomas que abarquen la totalidad del ámbito de la unidad de actuación, previendo, siempre, la conexión futura a la red de saneamiento general. Se considera en estos supuestos, al igual que para otros elementos ya contemplados en estas Normas, en las Normas Generales y en la legislación sectorial, preceptivo el informe del Consejo Insular de Aguas".

También en el artículo 2. 2. 5 de las normas urbanísticas generales se establecen las limitaciones de carácter sectorial previstas señalando expresamente que las infraestructuras deberán cumplir con la legislación y reglamentación sectorial aplicable a cada caso.

Para determinados ámbitos se establecen determinaciones concretas, tal y como se especifica a continuación:

- Se ha establecido como instrucción en la ficha de ámbitos urbanísticos del suelo urbano de Yaiza: "En aquellas parcelas en las que tienen como único frente alguna de las calles por las que discurre el cauce del barranco indicado en el plano de ordenación pormenorizada, no se podrá conceder licencia de edificación hasta tanto se produzca la adecuada canalización del



mismo, que permita el acceso y salida a dichas parcelas, de acuerdo a las determinaciones que establezca el Consejo Insular de Aguas, garantizando con ello la seguridad ante riesgos por avenidas".

- En la ficha de ámbitos urbanísticos del suelo urbano de Montaña Roja R1, T1 y E1 se ha establecido como instrucción para el proyecto de urbanización: "Justificación de las obras de canalización de aguas pluviales, que eviten los riesgos por avenida, ejecutadas tanto en parcelas públicas como en parcelas privadas, y pendientes de ejecutar en su caso, conforme a los criterios establecidos en el artículo 1. 2. 2 de las normas de ordenación pormenorizada. Si la canalización de aguas se ha desarrollado por medio de parcelas privadas cualquier proceso de renovación edificatoria habrá de garantizar la continuidad de la evacuación de aguas pluviales.

- En la ficha de ámbitos urbanísticos del suelo urbanizable de Playa Blanca se ha establecido como instrucción: "El Proyecto de Urbanización deberá analizar y resolver la canalización de las aguas pluviales que eviten los riesgos por avenidas, conforme a las determinaciones establecidas en el artículo 1. 2. 2 de las normas de ordenación pormenorizada".

*En las normas de ordenación pormenorizada se regulan las determinaciones para la implantación y desarrollo de las infraestructuras locales, tanto para los suelos urbanos, como urbanizables y asentamientos rurales."*

Con ello, se entienden cumplidas las previsiones sobre la infraestructura hidráulica.

#### 4.- Informe sobre Suelo Industrial emitido por el Cabildo.

La Memoria del Ordenación da respuesta a las objeciones planteadas por el Informe, al razonar que "entre las medidas previstas por el Plan General para dotar de suelo suficiente y adecuado a usos de almacenaje, comerciales singulares y productivos, se ha estimado procedente ampliar el suelo disponible para ese uso, de forma contigua al ya existente en el sector de Montaña Roja R1, con lo siguientes criterios:

- Dotación del suelo suficiente para el desarrollo de la actividad "industrial" en el municipio, siendo la tipología edificatoria permitida en el citado sector la de Naves Industriales. Las categorías de uso admitidas son las de industria ligera, talleres industriales, almacenes y comercio mayorista, por lo que no se admiten actividades propias de los usos de industria pesada. Siendo compatible el uso comercial en todas sus categorías con las condiciones y limitaciones que establezca la legislación sectorial y el planeamiento territorial. En este ámbito es el único que se permiten los grandes establecimientos comerciales.

En la ficha del sector se establece que el Proyecto de Urbanización de la ampliación deberá completar el proyecto y la ejecución de la rotonda de acceso directo al sector desde la carretera de interés regional LZ-2.

El proyecto habrá de ser informado por el servicio de carreteras competente.

Se establece una franja de espacio libre paralelo a la propia carretera de ancho suficiente para minimizar la percepción visual en el acceso al área turística de Playa Blanca, por lo que las industrias ligeras y talleres industriales, se ubicarán en segunda línea, de modo que no den frente a la carretera y en suelo de una menor calidad paisajística.



*Se trata de un espacio ideal para ubicar las instalaciones de comercio y almacenes, dado el alto grado de edificación del área existente y que el crecimiento de Playa Blanca va a necesitar, al ser contiguo del ya existente y, de este modo, se evitará la generación de un nuevo ámbito de carácter industrial en el término municipal.*

*En las parcelas con código ID6 (11.544 m<sup>2</sup>s), se establece una parcela máxima de 300 m<sup>2</sup>s. La superficie de estas parcelas es superior al 20% de la suma total de las superficies de suelos de las parcelas ID4, ID5 e ID6 (56.495 m<sup>2</sup>s). Por lo tanto, se cumple lo establecido en el artículo 7 de la Ley 6/2009, de Medidas Urgentes, considerando estas parcelas como ampliación de los usos industriales existentes. Como resultado global, las parcelas de uso industrial en el sector Montaña Roja R1, suponen 114.258 m<sup>2</sup> de suelo y una edificabilidad de 88.271 m<sup>2</sup>c, según el cuadro que se anexa."*

Ese gráfico cuadro detalla número e identificación de cada una de las seis parcelas industriales, con superficie (en m<sup>2</sup> suelo y en m<sup>2</sup> de construcción, superficie -ésta última-reducida respecto al suelo, lo que obliga a retranqueos e impide construir más de una 47 planta), y su tipología (naves industriales en variantes 1 y 2), siendo de destacar lo reducido de la superficie reservada para este tipo de suelo (88.271 m<sup>2</sup>), pero ello (se valore positivamente o no) permite afirmar que cumple con la previsión de suelo destinado a tal uso.

5.- Informe sobre categorización de suelo rústico emitido por el Cabildo.

A modo de resumen sobre la regulación de esta materia, cabe indicar que el total de suelo clasificado como rústico es del 92,49 %, ya que el urbano o urbanizable (incluyendo el rústico de asentamientos rurales) es del porcentaje del 8,16 % que es, a su vez, la suma del urbano (tanto el ya existente como el previsto) que es del 5,60 %, más el urbanizable, que es del 1,91 % y más el rústico pero materialmente urbano al ser asentamientos rurales, que es el 0,65%, con lo que el porcentaje de suelo rústico es relativamente alto en un Ayuntamiento de economía turística, aún considerando que una buena parte (un tercio), es Parque Natural, concretamente el Parque Natural de los Volcanes.

Concretamente, atendiendo a la diversa categorización de ese 92,49 % de suelo rústico, éste porcentaje se desglosa en el 49,49 %, casi la mitad, cuya categoría es de Suelo Rústico de Protección Ambiental que abarca el Espacio Natural (el 33,59 % del citado parque Natural de Los Volcanes), más otros espacios considerados de valor ecológico o ambiental, entre los que destaca el comprendido entre el Monumento Natural de Los Agaches y Cortijo Viejo, más el de un 5,90 categorizado de Protección Económica, desglosado en Suelo Rústico de protección económica (uso agrario, Vegas de Femés y de Yema, así como los entornos de los asentamientos rurales), más los terrenos ocupados (real o potencialmente) por el sistema tradicional de cultivo en enarenados, así como los de uso ganadero tanto para pastos como para instalaciones de estabulación y uso recreativo de animales, siendo el resto suelo rústico de protección paisajística, porque aún siendo terrenos aptos para cultivos (por su escasa pendiente) o incluso para construcción, el PG los sustrae a tales usos por considerarlos integrantes del paisaje árido que caracteriza la isla, así como el suelo sujeto a servidumbres costeras y el declarado (o incluso sólo propuesto), como bien de interés cultural, más el



pequeño porcentaje de las canteras (el 0,33 %, para las canteras de áridos a las que se refiere el apartado 6.B.1 del Fundamento Jurídico VI de la presente Sentencia, como Suelo de Protección Minera) más el magro 0,65 % de Asentamientos Rurales que constituyen el núcleo de las zonas agrícolas, principalmente Femés y Las Breñas, pero también otros más pequeños como los de Casitas, Maciot, La Degollada y La Hoya.

Y, para terminar la categorización del suelo calificado de rústico (se repite: el 92,49 % de la superficie del término municipal) se dedica el resto (un 2,85 % de la superficie total) como de protección territorial, que se vincula al modelo territorial y que se desglosa en zona una (PT 1) que se encuentran en la zona de influencia del litoral, de 500 metros de anchura, que se considera necesario preservar de actividades y edificaciones que pudieran condicionar la toma de decisiones futuras. Se categoriza el suelo situado entre la zona de Playa Quemada y Cortijo Viejo y entre este suelo y Puerto Calero.

Los denominados (PT2), que son aquellos terrenos, que reuniendo las condiciones establecidas con carácter general podrían ser soporte de las actuaciones de interés general contempladas en el artículo 67 del Texto Refundido que, por su propia definición, requieren de instalaciones y construcciones fijas. Se categoriza como tal el situado al Norte de Puerto Calero y Cortijo Viejo en Temuine, una franja de terreno lindante al Norte de Playa Blanca (norte de Montaña Roja hasta Las Coloradas).

Con ello se cumplen, a criterio de la Sala, los criterios generales del PIOT en relación al suelo rústico, sin perjuicio de que, como ya se dijo antes, el PIOT ha perdido su carácter vinculante y sus determinaciones se degradan a meras recomendaciones.

#### 6.- Informe del Cabildo en relación con los crecimientos turísticos previstos.

Aparte del informe del Área de Obras Públicas, Oficina Técnica de Vías y Obras y Parque Móvil del Cabildo, antes visto, este apartado debe desglosarse en dos aspectos distintos, en relación a los crecimientos turísticos; de un lado, el Informe emitido por el Área de Turismo y de otro lado el otro, de mayor enjundia, y de carácter condicionado, emitido por el Área de Política Territorial.

Debe indicarse que no se trata de un informe de carácter vinculante, sino que tiene la característica de su vinculación con el PIOT, que, como ya se ha dicho, carece de esta decisiva cualidad, con lo que, aún en el caso de que el PGS lo contradijera, no sería ello, por sí solo, suficiente para declarar la nulidad de éste.

En este marco, consta Informe del Área de Turismo de la Administración Pública Insular (Cabildo). Éste emite las siguientes observaciones, que deben calificarse como de sentido favorable:

*“El Plan General ha incluido en su ordenación los “premios” que, por aplicación de la Ley 6/09 se han otorgado por el Cabildo y así se contempla en el Convenio suscrito con la entidad Yudada SL y en la ordenación que se establece para la parcela.*

*En Plan General ha incluido los datos sobre plazas turísticas existentes y las categorías según la información facilitada por el Cabildo Insular de Lanzarote. El Plan General también se encuentra adaptado a la legislación turística y ha incluido las determinaciones de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.*



*En el epígrafe 3. 3. 2 de la Memoria de Ordenación se establecen los criterios de aplicación de los estándares turísticos y de reconversión. Se ha incluido los cuadros resumen del total de establecimientos turísticos del municipio, tanto por ámbitos, por tipos y categorías del establecimiento y por porcentajes. Estableciendo el número de plazas alojativas que en ningún caso supera la prevista por el Plan Insular vigente para el municipio de Yaiza.*

*El área de política territorial emite informe condicionado según las siguientes observaciones:*

*- Señalan que no coinciden la delimitación de los planes parciales efectuada por el Plan General con la delimitación del PIOL. Se indica que el Plan General ha recogido la delimitación de los planes parciales según fueron aprobados definitivamente. Entendiendo que las líneas del PIOL están equivocadas, pues de su memoria y normativa no se desprende la modificación de los ámbitos aprobados.*

*En el epígrafe 3. 2 de la Memoria de Ordenación se incluye el plano de la superposición<sup>49</sup> del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote (Ordenación de Medio Físico: Categorías de Suelo Rústico) y el Plan General de Ordenación (Clasificación y Categorización del Suelo) a partir del cual se procede a justificar la coherencia de la clasificación y categorización del suelo realizada por el Plan General con las determinaciones del planeamiento insular.*

*- Solicitan que se realice una justificación sobre el modelo turístico adoptado y los diferentes usos previstos por el Plan General.*

*El Plan General, dadas las características de la zona litoral de Yaiza de uso residencial-turístico, ha realizado un exhaustivo análisis del estado actual, estudio detallado (parcela a parcela) que se realiza en el documento de información y diagnóstico, con el fin de establecer los criterios de ordenación.*

*De tal modo, la credibilidad y sostenibilidad (económica y ambiental) del modelo de ordenación pormenorizada que se establezca en esta zona para ineludiblemente por establecer un equilibrio coherente entre:*

*- Promover la consolidación y renovación de la zona costera de Yaiza como destino turístico, reorientando la colmatación de las áreas no edificadas más próximas al litoral principalmente hacia tal uso y favoreciendo con carácter general la reconversión del uso residencial a turístico, y viceversa en lo que respecta a las áreas interiores, mejorando el equipamiento complementario (especialmente, el de uso recreativo) y modulando adecuadamente otros usos complementarios (comerciales, industriales, etc.).*

*- Articular el modelo de ordenación a nivel de parcela y a partir del análisis detallado del planeamiento vigente (general y en particular los distintos planes parciales en base a los que se ha desarrollado la edificación), compatibilizando adecuadamente la heterogénea casuística de la planta turística (modalidad hotelera y extrahotelera, categorías, situación administrativa, etc.) con las áreas urbanizadas de uso residencial (en mayor medida, de tipo unifamiliar) y otros aspectos de la realidad construida, a fin de evitar imponer desde el plan un "modelo teórico" de imposible cumplimiento que devendría en una situación generalizada de fuera de ordenación absolutamente gratuita.*

*Por tanto, con el objeto de definir el modelo de ordenación de las áreas turístico costeras, se realiza un análisis histórico de los distintos estándares turísticos en base a la evaluación de la legislación sectorial y territorial de aplicación, y también en relación con varios criterios a*



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



aplicar en los parámetros específicos de la normativa (edificabilidad, alturas, etc.), siendo los siguientes:

- a) Estándares para el uso turístico
- b) Criterios de aplicación de los estándares turísticos y de reconversión
- c) Criterios de ordenación pormenorizada del uso turístico, de los procesos de renovación y recalificación, así como el régimen de los establecimientos existentes.
- d) Criterios normativos sobre el cómputo de la altura, edificabilidad y plantas de sótano aplicables a los instrumentos turísticos.

Además, en el capítulo 3.5 de la Memoria de Ordenación se analiza el modelo de ordenación de los núcleos de población (interiores y costeros), donde se complementa y detalla para cada ámbito de ordenación las determinaciones establecidas en base a los criterios50 globales.

En el apartado 3. 3. 2 se establecen los criterios de zonificación o reubicación de los usos residenciales y turísticos en base a las determinaciones de las Directrices de Ordenación del Turismo y de la Ley de Renovación y Modernización Turística de Canarias. Igualmente se contemplan en base a lo anterior los criterios de reconversión de usos, de recalificación turística, así como diferentes criterios de aplicación a la normativa urbanística.

En el apartado 3. 3. 3 de la Memoria de Ordenación, así como al analizar los diferentes ámbitos se contempla una reducción de la oferta actual con el fin de eliminar uno de los mayores riesgos de degradación de las zonas turísticas como es el exceso de oferta con la proliferación de locales y centros comerciales de escasa calidad. Este criterio se contempla en la recientemente aprobada Ley de Renovación Turística que en su artículo 19, al prever la posible reconversión por exceso de oferta. El cambio de uso contemplado ha sido voluntario en base a propuestas de los propietarios de las parcelas destinadas a dichos usos.

En relación a los equipamientos turísticos, se analiza en la Memoria de Ordenación para cada ámbito los equipamientos contemplados, considerando como tales a los equipamientos recreativos. Como nuevas propuestas de equipamientos de carácter estructural podemos las grandes parcelas destinadas a equipamiento recreativo situadas en los ámbitos de Castillo del Águila y Playa Blanca, así como el nuevo sector de equipamientos de "Acceso a Playa Blanca".

El artículo 2. 1. 3. 4 de las normas urbanísticas de ordenación pormenorizada establece que los proyectos de urbanización de los sectores ordenados directamente por el Plan General, que no disponían de Plan Parcial vigente habrán de contener y justificar el cumplimiento de lo establecido en los artículos 1. 2. 2, 1. 2. 4 y 1. 2. 5 de estas Normas, en todas aquellas determinaciones que atañen estrictamente a la ejecución de la red viaria, espacios libres, aparcamientos e infraestructuras.

- Solicitan que se justifique la capacidad de carga máxima insular y el techo máximo establecido para el municipio de Yaiza para usos residenciales y usos turísticos en los ámbitos definidos como Zonas Turísticas.



*En el epígrafe 7 de la Memoria de Ordenación sobre justificación de la coherencia de la ordenación con el planeamiento insular, se incluyen el cuadro comparativo entre las previsiones contempladas en el Plan Insular con las determinaciones de ordenación de este Plan General.*

*- En el epígrafe 4 D) de la Memoria de Ordenación se justifica la determinación de viviendas protegidas en el Plan General de Yaiza, según las determinaciones legales contempladas en los artículos 32. 2. A) 8 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, artículo 27.1 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias en su redacción dada por el artículo 22 de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo y artículo 10. 1. b) del Real Decreto Legislativo 2/2008 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.*

*De los cuadros incluidos en la Memoria de Ordenación se comprueba que el 51 Plan General cumple con el 30% mínimo exigido, ya que la exigencia en el cómputo es sobre el conjunto de suelos urbanos no consolidados o urbanizables.*

*- Sobre el sector Puerto Calero 2, como ya se justifica en la Memoria de Ordenación, se trata de una franja de suelo situada entre dos ámbitos desarrollados y donde se ha previsto una vía de conexión con el fin de integrar ambos sectores colindantes. Siendo su objeto principal el de servir de articulación entre los dos ámbitos de Puerto Calero y Cortijo Viejo actualmente separados, mediante la creación de una vía interior y una rotonda en su lindero norte. Este ámbito está actualmente en parte edificado, restando áreas vacantes por ocupar que carecen en la actualidad de valor ambiental alguno al estar completamente antropizadas.*

*- El sector de Playa Blanca (parcialmente ejecutado y que cuenta con desarrollo edificatorio), no puede considerarse en sentido estricto como de nueva delimitación, al provenir de un plan parcial anulado con uso residencial.*

*Este sector se ha reordenado a partir del primitivo plan parcial anulado, donde se da un alto nivel de consolidación de la edificación residencial en su mitad este, y en cambio, en su mitad oeste, solamente se encuentra edificada una única parcela. Con carácter general, es objeto de este sector el de atender a la situación anómala y perjudicial de los adquirentes de viviendas, que se considera que en su mayor parte tienen la condición de terceros de buena fe. El carácter de sector residencial-turístico se adquiere al localizar una nueva parcela de uso turístico hotelero, que por su posición y características es claramente adecuada para este uso.*

*La superficie de suelo del sector ascendía en la Propuesta de Adaptación del Plan Parcial al Plan Insular (nunca aprobado) a 1.115.280 m<sup>2</sup>s, algo inferior a los 1.153.608 m<sup>2</sup>s del mismo ámbito en el Plan General, derivado del ajuste más preciso de la cartografía oficial.*

*Una de las características de este sector es su baja superficie edificable, incluso inferior a áreas urbanas de su entorno, que se establece en el Plan General en 179.253 m<sup>2</sup> construidos, lo cual supone un coeficiente de edificabilidad de 0,16 m<sup>2</sup>c/ m<sup>2</sup>s. La edificabilidad máxima prevista supera la establecida en el Proyecto de Compensación, que estaba vinculado a la mencionada propuesta de adaptación al PIOL, lo que suponía una menor edificabilidad que la*



contemplada en el plan parcial original. Este aumento de superficie edificable se justifica en el Convenio urbanístico anexo a este Plan General, en el que se relaciona con las nuevas cargas de urbanización derivadas de las determinaciones de ordenación del Plan General, fundamentalmente con los gastos de urbanización, fundamentalmente de los nuevos viarios establecidos.

En base al análisis del cuadro adjunto "Comparativa Proyecto de Compensación (anulado) - Ordenación Plan General" para este sector se concluye además que:

- La superficie de suelo público (que en términos globales supone el 54,55% del sector) se incrementa, siendo de 614.428 m<sup>2</sup>s en el plan parcial y de 629.273 m<sup>2</sup>s en el Plan General (aumento del 2,4%). Es destacable la reducción significativa del sistema viario (en casi 60.000 m<sup>2</sup>s), con el objeto primordial previamente indicado de obtener dos grandes parcelas de equipamiento recreativo (más de 200.000 m<sup>2</sup>52s de este uso).

- La distribución de las superficies de suelo privado y aprovechamiento lucrativo por usos varía, tal que:

- El uso turístico es de nueva creación, incremento que supone más de 40.000 m<sup>2</sup>s y 25.373 m<sup>2</sup>c de superficie edificable de este uso, pasando del 0% al 14,15% de la edificabilidad.
- El uso residencial se reduce en casi 56.000 m<sup>2</sup>s y del orden de 10.000 m<sup>2</sup>c, pasando la superficie edificable de este uso del 94% al 81% de la total del sector.
- El uso terciario se mantiene en términos parecidos en cuanto a superficie de suelo, si bien reduciendo su superficie edificable en torno a 1.000 m<sup>2</sup>c.
- El uso de equipamiento privado se reduce su superficie de suelo en unos 2.000 m<sup>2</sup>s pero manteniendo su superficie edificable.

Las dotaciones establecidas, espacios libres y equipamientos públicos suponen más del 40% del suelo, destacando aparte del gran equipamiento recreativo el sistema de parques urbanos que rodea la parcela turística o el uso dotacional educativo localizado en la zona central del uso residencial la zona residencial. En el caso de los espacios libres se establece una dotación superior a 150 m<sup>2</sup> de suelo por cada 100 m<sup>2</sup> construidos y casi 11 m<sup>2</sup>s/100 m<sup>2</sup>c en el caso de los equipamientos, que conjuntamente suponen cuatro veces y el estándar de referencia. Hay que considerar, en cualquier caso, la compatibilidad que se establece en las normas urbanísticas en los parques urbanos y equipamientos recreativos, para posibilitar el desarrollo de otros equipamientos públicos.

El sistema viario e infraestructuras suponen del orden del 12% de la superficie.

En cuanto al desarrollo de la edificación, en el sector en la actualidad existen 804 viviendas edificadas, lo que arroja un total de 1.648 habitantes, mientras que en la ordenación del Plan General se estiman un total de 1.528 viviendas para una población aproximada de 3.132 habitantes, por lo que en un supuesto de máxima consolidación faltarían por ejecutar 724 viviendas. Sobre el uso turístico, tal y como se ha indicado actualmente no existe tal uso en el



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



sector, por lo que la introducción de la parcela hotelera supone 698 plazas de nueva implantación".

Entiende la Sala que esta justificación efectuada por el PGS cumple los aspectos condicionantes del Informe de este Área de Política Territorial del Cabildo.

#### 7.- Informe del Ministerio de Defensa.

El informe es preceptivo ex Disp. Adicional 2ª de la Ley del Suelo, T.R. aprobado por R.D.-Leg 2/08) y es, en este caso, de signo negativo, pero, de un lado, carece de carácter vinculante por la fase procedimental en el que se emite (STS de 16-10-94, precisamente revocando una Sentencia de esta Sala en relación con otro informe negativo del mismo órgano de la AGE) y, sobre todo, tal oposición carece de aptitud para producir el efecto anulatorio por cuanto el PGS se limita a remitirse al futuro Plan de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Natural de Los Volcanes, en cuyo ámbito territorial se ubica el Campo Militar de Maniobras y Tiro al que se refiere el Informe del Ministerio de Defensa y, entretanto se apruebe dicho PRUG, el PGS, simple y previsoramente, establece que, respecto a la Ley de Espacios Naturales de Canarias (la entonces vigente LOTENC-00, hoy LSUNC-17) los ámbitos incluidos en los Espacios Naturales se ajustarán a las disposiciones transitorias establecidas por aquella Ley y son considerados por estas Normas como espacios de protección integral de sus características naturales, geomórficas, ecológicas y paisajísticas.

Y añade el PGS que, en relación con lo expresado en el párrafo anterior, en los Espacios Naturales Protegidos no se admitirá ninguna actividad que pueda poner en peligro dichas características. Hasta tanto se apruebe el correspondiente instrumento de ordenación, serán de aplicación las determinaciones establecidas en estas Normas para el suelo rústico de protección Natural.

A mayor abundamiento se ha de reiterar señalar que se trata de un Informe emitido en una fase en la que carece de carácter vinculante (STS 16-10-14). Según ésta: "Como señalan las dos administraciones recurrentes, el informe del Ministerio de Defensa de fecha 6 de noviembre de 2007 no tiene la condición de informe de carácter vinculante que le atribuye la sentencia recurrida, pues, como hemos visto, tal informe había sido emitido en el trámite de consulta del artículo 10 de la Ley 6/2009 de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente (que se corresponde o solapa con el informe que la legislación autonómica incardina en la denominada fase de cooperación interadministrativa, según lo dispuesto en el artículo 11 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales aprobado por Decreto Legislativo autonómico 1/2000, de 8 de mayo.

Así superando el mero rótulo o calificación del Informe (negativo) lo cierto es que el PGS no altera, en absoluto, la afectación militar de esta zona, puesto que el PGS es una especie de remisión "en blanco", al PRUG, que, a su vez, deberá respetar esta afectación militar para uso de la Defensa Nacional.

Por tanto, entiende la Sala que, sin perjuicio del obstáculo general ya indicado en el apartado inicial A del anterior Fundamento Jurídico VI respecto a todos los informes del Cabildo relativos a la adaptación al PIOT (carácter no vinculante, sino de mera recomendación, por no estar adaptado éste a la Ley Territorial Canaria 6/09, de Directrices), los Informes emitidos por otras



Administraciones, hasta ahora vistos han sido respetados o debidamente justificados en aquellos aspectos de disenso, quedando pendiente de examinar sólo aquel que, siendo vinculante, no ha sido respetado por el PGS, que es el que va a motivar la estimación del recurso, pero que, por la estructura de la presente Sentencia (abordar todos los motivos alzados) quedan para la parte final de la misma.

**DECIMOTERCERO.-** El siguiente motivo de impugnación al PGS se refiere a la vulneración del principio de equidistribución (beneficios y cargas) que señala al modificar parcelas urbanas consolidadas en Planes Parciales urbanizados y colmatados, sin que haya una cuantificación indemnizatoria o distribución de cargas.

De entrada, del rótulo anterior (“sin que haya una cuantificación indemnizatoria...”, dejando al margen la omisión de la “ distribución de cargas”) ya se deriva que el defecto apuntado se orienta más bien a la insuficiencia (optimismo, según ha precisado antes esta Sala) del Estudio Económico-financiero, y esta insuficiencia, según ya se vió en el precedente Fundamento Jurídico IX no es causa suficiente para conllevar la nulidad del PGS.

La justa distribución de los beneficios y cargas en el planeamiento (la equidistribución) no ha sido fundamentada jurídicamente en la extensa demanda, que se subsana por esta Sala (“iura novit Curia”, art. CCiv) señalando que tal principio parte de lo establecido en el art. 11.2 del R.D.-Legislativo 7/15( TR Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana), además de sus arts. 9.6, 13.2.c, 14.c, 16.3, 17.2, 22.5, 23, 24.2, 25, 34.1.b, 40.1, 41.<sup>a</sup> y 68.

A tal normativa cabe añadir (si bien es inaplicable al caso, por no tratarse de actuaciones de regeneración, rehabilitación o renovación, pero que tiene incidencia en cuanto a la solidez del principio citado) lo dispuesto en el apartado número 3 del artículo 6 de la Ley de Modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y Modernización Turística de Canarias señala:

*"3. Las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbana tienen la consideración de actuaciones de transformación urbanística y edificatoria, conforme a lo regulado en la legislación básica, siéndoles de aplicación el régimen legal establecido a las actuaciones de urbanización, las actuaciones de dotación o las actuaciones edificatorias, según sea su objeto. Cuando la actuación de renovación establecida en el planeamiento municipal o en un plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad, se pretenda ejecutar en suelos urbanizables o urbanos no consolidados en proceso de gestión y ejecución, los beneficios, cargas y obligaciones derivados de los convenios de renovación suscritos no alterarán los procesos de equidistribución, cesión y urbanización efectuados o, en su caso, no ultimados sobre tales suelos, que continuarán gestionándose y ejecutándose en sus mismos términos, sin perjuicio de las obligaciones que corresponda afrontar a los firmantes de los convenios de renovación con la administración actuante".*

Esta alegación de la demanda atribuye al Instrumento Urbanístico impugnado infracción de este principio de justa distribución (“equidistribución” en la terminología usual) de beneficios y cargas que determina el planeamiento urbanístico, principio básico en Derecho Urbanístico y consagrado (además de en la legislación estatal antes referida), en lo que respecta a la normativa autonómica aquí aplicable (por razones de Derecho Transitorio que no se discuten



por las partes) en el art. 4 de la LOTRENC-00 y cuyas dificultades, cuando se trata de SUNCO, se centran en que, en la misma zona de características homogéneas, los titulares del “ius aedificandi” deben tener un aprovechamiento similar y donde la clave reside en concretar, en cada caso, la premisa: la homogeneización de las características (aparte de que el término “similar” no implica igualdad, sino aproximación a la igualdad) tal y como ha razonado la Sala en sus recientes Sentencias recaídas en los recursos 42 y 47/17.

La cuestión ya ha sido ya abordada en el Fundamento Jurídico X de la presente Sentencia, con ocasión de la denuncia de restricciones a edificabilidad o a otros parámetros urbanísticos, que -según la demanda- ha causado el PGS a determinadas parcelas.

Y, al igual que allí se indicó, esta cuestión, la eventual alteración del principio legal de equidistribución, no puede ser tratada en términos generales, sin la debida concreción de los aspectos específicos en los que se vulnere ese principio de forma clara, con detalle de la restricción causada y su falta de justificación (caso de las Sentencias de la Sala que se acaba de citar, por devaluación de la categorización de parcelas desde SUCO a SUNCO, con afectación a la realidad material conforme a los arts. 50 y 51 de la LOTRENC-00), tal y como ya se ha razonado en los precedentes Fundamentos Jurídicos, todo ello a salvo de que el PGS establezca alguna disposición general que altere el principio citado, disposición que no se señala a salvo de la disminución del aprovechamiento medio que, según la demanda, se produce en el ámbito de un Plan Parcial que ni siquiera cita, por lo que la Sala ignora qué Plan pudiera haber sido afectado, ignorancia que obviamente impide que se pueda analizar en qué extremos se ha vulnerado el principio de equidistribución de beneficios y cargas.

Queda desestimado el motivo.

**DECIMOCUARTO.-** Especial relevancia tiene el siguiente motivo de impugnación al PGS objeto del presente litigio, por su vinculación a la eventual concurrencia de desviación del poder aludida en los Fundamentos Jurídicos IV, apartado D, y VIII “in fine” de la presente Sentencia y dando por reproducida la fundamentación legal y jurisprudencial de dicha institución, apta (art. 70.2 de la Ley 29/98 y STS 16-3-99, entre tantas) tanto para declarar la anulabilidad de los actos administrativos como de las disposiciones generales que revistan la forma de Instrumentos de Ordenación Territoriales o Urbanísticos (caso presente, al ser un PGS).

A.- Sostiene la parte demandante que el PGS impugnado encubre, de forma más o menos clara, una especie de “amnistía” a las irregularidades ya judicialmente declaradas, respecto a las Licencias municipales otorgadas a determinados Planes Parciales, concretamente los cinco que detalla (al margen de un sexto cuyo ámbito municipal no es de este municipio) que son los de Montaña Roja, Las Coloradas, Costa Papagayo, Castillo del Aguila y San Marcial del Rubicón, además de licencias de obra y actividad a determinados complejos turísticos hoteleros y extrahoteleros, casi todos ellos en la zona turística principal del municipio (Playa Blanca y Puerto Calero), establecimientos que detalla en un cuadro que contiene un total de quince.

Señala el demandante que ello implica una “regularización expres”, ya que no se impone la debida compensación a los promotores de tales irregularidades, que incumplieron las



determinaciones urbanísticas de los entonces vigentes PGOU de 1.973, del PERI y del PIOT, además de las Leyes Urbanísticas y las Ordenanzas Municipales, construyendo en contra de las moratorias legales, frente a los demás promotores que realizaron las promociones y las obras cumpliendo las normas territoriales y urbanísticas.

Esta cuestión ya fué tratada, someramente, en el prefacio de la presente Sentencia, indicándose que la aprobación del presente PGS no podría en peligro la ejecutividad de las Sentencias que declaraban ilegales determinadas licencias y en cuya ejecución no podría incidir el presente PGS, aún en el caso de que esta Sala lo bendijera, muestra de lo cual es la reciente Sentencia de esta Sala de 24-3-22, que, como antes se dijo, deniega la solicitud de no demolición de una parte de una construcción hotelera afectada.

El alegato del demandante es amplio y detallado, constando en el expediente administrativo aún más referencias al sustrato fáctico del litigio y a la concreción de los hechos-base que motivan esta alegación, hechos que, por lo demás, son notorios (art. 281.4 LECv.) por su relevancia mediática durante muchos años y por la intervención de este mismo Tribunal a lo largo de tan dilatado período. La Sala los resume así:

El conocido (por notoriedad, se repite, ex art. 281.4 LECv.) desbocado crecimiento urbanístico de la isla durante la década de los años 90, debido a la tolerancia de determinados municipios (muy en especial, el de Yaiza, al que se refiere el PGS aquí objeto de análisis) conllevó a la reacción del Cabildo Insular en los años finales de esa década erigiéndose en defensora de la defensa de la legalidad urbanística en dos sentidos: el uno, interviniendo en la planificación territorial-urbanística mediante la aprobación del Plan Insular de Ordenación (el PIOT antes analizado en cuanto a su confrontación con el presente PGS), al que, como norma de rango superior, habrían que someterse los Planes Urbanísticos municipales; el otro, mediante la interposición de iniciativas judiciales de impugnación de aquellos desmanes urbanísticos efectuados mediante Licencias municipales, iniciativas que no sólo se concretaron en demandas contencioso-administrativas ante esta Sala con resultado estimatorio de declaración de ilegalidad de las Licencias, sino que dieron lugar (por otras denuncias) a la incoación de causas penales, con reiteradas condenas a penas de prisión (pues no sólo hubo simples prevaricaciones ex art.404 CP, sino cohechos del art. 419 CP) a cargos municipales de este mismo Ayuntamiento, aparte otros condenados como funcionarios o particulares. Al efecto, también habrá que indicar que, obviamente, aparte de que la Corporación Municipal posterior es de composición distinta, en el presente PGS apenas ha intervenido la citada Corporación Municipal, sino que ha sido realizada por la Comunidad Autónoma (de ahí su carácter supletorio, tal como se ha analizado en los precedentes Fundamentos Jurídicos de la presente Sentencia) lo que aleja las reservas sobre la continuidad de una actitud municipal continuista en aquella antigua tolerancia en el proceso urbanizador.

Concretamente, el demandante cifra en 22 las Sentencias condenatorias de esta Sala y de la Sala III del TS, (aparte de las Sentencias condenatorias penales, a las que en nada se refiere pero que se trata de hechos notorios por su relevancia pública y número), si bien este Tribunal entiende que, dada la conclusión que se va a obtener en el presente Fundamento Jurídico, la identificación de todas esas resoluciones resulta innecesaria más allá del cuadro resumen que ofrece y de la reseña de algunas declaraciones extraídas de la Fundamentación Jurídica de las Sentencias de esta Sala.



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



Tal cuadro-resumen señala que en el Plan Parcial (PP) Montaña Roja resultaron afectados los establecimientos hoteleros Aptos Río Playa Blanca (482 plazas), Hotel Natura Palace (466 plazas), Club Hotel Playa Blanca (492 plazas), Hotel Rubicón Palace (866 plazas) y Parcela 139 Sin construir (434 plazas); en el Plan Parcial Costa Papagayo resultaron afectados el Hotel Princesa Yaiza (660 plazas) y el Hotel Son Bou (165 plazas); en el Plan Parcial Castillo del Águila resultó afectado el Hotel Meliá Volcán (502 plazas); en el Plan Parcial San Marcial del Rubicón resultados afectados los Apartamentos Iberostar Papagayo57 Park (166 plazas) y el Hotel Iberostar Papagayo (397 plazas); por último en el Plan Parcial Las Coloradas resultaron afectados el Hotel Papagayo Arena (747 plazas), el Hotel Dream Gran Castillo (462 plazas), los Apartamentos Coloradamar (96 plazas), los Apartamentos Cay Beach Papagayo (150 plazas) y los Apartamentos Iberostar la Bocayna (192 plazas).

Procede, también reseñar que las ilegalidades declaradas lo fueron por multitud de causas, como la de omisión de Informes de compatibilidad con el PIOT, que debían solicitar los ayuntamientos al Cabildo. Todos los informes emitidos en sede judicial sobre la compatibilidad de los proyectos de obras con el PIOT fueron, indica el recurrente, negativos. Hubo también autorización de "licencias por silencio" mediante certificados expedidos por el alcalde sin informe alguno y en contra de la ordenación aplicable e inaplicación de la Ley de Medidas Urgentes de 23 de julio de 2001 que suspendió y caducó licencias urbanísticas. También, según indica el recurrente, hubo concesión de licencias en suelos no edificables. Se otorgaban licencias en terrenos que no tenían la condición de urbanos y sin estudio de detalle ni proyecto de urbanización y otorgamiento de licencias sin informe municipal alguno, ni técnico ni jurídico y otras variadas irregularidades que dieron origen a estas Sentencias (contencioso-administrativas y penales) de signo estimatorio o condenatorias. Todo ello originó que esta Sala declarara que "en Lanzarote no es posible construir indiscriminadamente y sin tener en cuenta las limitaciones al desarrollo de plazas turísticas establecidas en el PIOT" (S. de 16-6-2007).

Son obvias las consecuencias de tales defectos, pues, como recuerda el recurrente, "Declarada la nulidad de una licencia, quedan sin cobertura jurídica el proyecto autorizado por aquella y los actos de los que traiga causa" (SSTSJC 3-12-2007 y 15-1-2008). o "...cuando una licencia de obras se anula, sea por uno u otro motivo, la consecuencia inmediata es que edificado queda sin cobertura y lo inmediatamente procedente -en principio- es la demolición" (STSJC 2-6-2008). Y, de esta forma y como sigue precisando el recurrente, si la obra no ha comenzado, el proyecto no puede ser ejecutado y si la edificación se ha ejecutado, se producen "las consecuencias jurídico-materiales derivadas de dicha anulación, entre ellas, la del restablecimiento del orden jurídico perturbado mediante la demolición, si es preciso. Será en ejecución de sentencia donde, en cumplimiento íntegro del fallo, el Ayuntamiento deba adoptar todas las medidas para restablecer la realidad alterada derivada de las obras amparadas por la licencia anulada y proceder, en su caso, a la demolición..." (SSTSJC 3-12-2007 y 30-6-2008 entre otras).

Es este panorama de antecedentes en lo que el demandante se basa para denunciar que el presente PGS trata de realizar una especie de "amnistía" de todas aquellas irregularidades y que resulta discriminatorio el tratar igual a los promotores y propietarios beneficiados por ellas que a los propietarios de suelo que han actuado correctamente o que han esperado a la



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



clarificación del panorama urbanístico en prudente demora, perdiendo el tren especulativo de aquellos años y que ahora, con el actual PGS, podrán efectuar sus promociones de construcción.

B.- Sentado por esta Sala lo anterior, queda ver la procedencia de la nulidad de todo el Plan (que es lo que el demandante pretende) como consecuencia de ello.

Ya se ha anticipado que esta situación no puede conllevar la nulidad íntegra del Plan puesto que la incidencia de tal posible “amnistía” o situación de discriminación (materialmente injusta) podría, todo lo más, tener efectos limitados, pero no con el alcance general que se postula.

De entrada, la doctrina jurisprudencial (alguna de ella, precisamente originada por las Sentencias declaratorias de ilegalidades en este municipio, según antes se resumió) indica lo siguiente:

De un lado, es clara la limitación general a la potestad normativa de los instrumentos territoriales o urbanísticos (el conocido “ius variandi”, o más bien, la “potestas variandi”) que es el interés general, puesto que estos instrumentos de ordenación han de ser objeto de control formal, (en cuanto al procedimiento legal de su elaboración y aprobación, por complejo que sea), sino que se someten al límite general del interés general y legítimo (STS 27-10-15, con remisión a las de 17, 18, 19 y 24-6-15), que insiste en que “las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el Ordenamiento Jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante.....sirva con objetividad los intereses generales, no los intereses de uno o de unos o de unos de propietarios ni tan siquiera los intereses de la propia Corporación Municipal” (STS 29-2-12), añadiendo la STS de 27-10-15, antes citada, que “el control judicial no se detiene en el aspecto puramente formal de la exigencia de motivación..”. Y, aún más, es que ese interés público también puede estar viciado cuando es “distinto del previsto en la norma habilitante” (STS 18-6-01 o 12-5-5-93).

Y concretando esta sumisión (del planeamiento al interés general) cuando se da el presupuesto del presente litigio (es decir, una situación de ilegalidad urbanística, declarada judicialmente, preexistente al planeamiento, aquí multiplicada por años de incumplimientos urbanísticos al calor de un rapidísimo auge turístico), cierto es que la citada doctrina apunta a la posible exigencia de desviación de poder cuando afirma que ha de demostrarse la “ratio” de interés público de la potestad de planeamiento, de forma que si ésta “incide sobre actuaciones ya declaradas ilegales en Sentencia firme, [se ha de] demostrar que la modificación no tiene la finalidad de convertir lo ilegal en legal, sino la de atender racionalmente al interés público urbanístico”, con lo que se llega a la conclusión antes expuesta, que es que la finalidad defraudatoria debe ser, al menos alegada (mejor acreditada, siquiera indiciariamente), tal y como indica la STS 3534/12; y resulta que la parte demandante, pese a su sólida y extensa fundamentación, nada ha acreditado, siquiera indiciariamente (pues algunas SSTs como las de 4-5-04 o 10-12-03 incluso invierten el “onus probandi” del art. 217 LECv.) y ni siquiera alza alegaciones concretas referidas a situaciones judicialmente declaradas ilegales que el PGS haya “sanado” y que tenga como finalidad precisamente esa sanación de los muchos y graves vicios urbanísticos detectados en su día y que dieron lugar a las múltiples Sentencias (la mayoría de esta misma Sala) que las declararon; y, en todo caso, de serlo, la nulidad de este



PGS sería parcial, limitada a estos concretos supuestos de irregular sanación, como ya antes se ha indicado al inicio de este razonamiento.

Y es que el mecanismo idóneo para la represión de tal ilícito proceder (sanar o, como indica el demandante, “amnistiar” las irregularidades -declaradas por Sentencia- consistentes en construcciones o usos no permitidos por el planeamiento, mediante modificación puntual del planeamiento, o vía uno nuevo, que sería el presente caso) se encuentra en otra sede procesal y en otro momento: se trata, desde luego, de la declaración de nulidad (parcial) del planeamiento, pero no en este trámite de aprobación de la totalidad de su contenido, sino en sede de ejecución de aquellas Sentencias que declararon la nulidad de los actos administrativos contrarios al planeamiento entonces vigente (por ejemplo: otorgamiento de licencias, incluso por silencio, o aprobación de Planes Parciales) pues será en esos concretos casos en los que se detectará el posible fraude. Este mecanismo procesal se encuentra en los apartados 4 y 5 del art. 103 de la Ley 29/98. El primero de dichos apartados declara la nulidad de los actos y disposiciones (caso, este último, del presente supuesto) que se dicten con la finalidad de eludir el cumplimiento de una Sentencia, y el segundo de tales apartados concreta en cauce o vía por el que debe declararse tal nulidad, que es en el seno del procedimiento de ejecución de la Sentencia regulado en el art. 109. Debe ser ahí, en ese trámite incidental donde, constatado en el caso concreto que la ejecución de la Sentencia firme, anulatoria del acto (licencia) o del planeamiento (Plan Parcial) tropieza con el nuevo planeamiento (el de presente PGS) que permite lo que antes no se permitía, cuando debe ponerse freno a ese intento, de manera que la Sala no debe detenerse en causa alguna de inejecución del art. 105.2 de tal Ley adjetiva, si bien también se encuentra doctrina jurisprudencial que ofrece una alternativa menos drástica, admitiendo la imposibilidad legal de ejecución de las Sentencias, (cuando no se detecta la intención fraudulenta, se entiende), caso de la STS 30-1-01, pero siempre bajo la premisa de que la modificación del planeamiento no produce “una automática legalización <ex post facto> de todas las edificaciones que resultan conformes con el nuevo aunque no lo fueran con el anterior”.

Tal ha sido la decisión adoptada por esta Sala en los incidentes de ejecución correspondientes o en los litigios en los que se plantea (eludiendo el incidente) la misma cuestión, remitiéndose esta Sala, una vez más, a la reciente Sentencia de 24-3-22, como muestra de tal criterio.

Por tanto, en el examen del presente motivo, estando ayuno de indicios o, al menos, de alegación concreta (ya se ha visto que no es precisa la probanza, por admitirse incluso la inversión de la carga probatoria) de algún caso en el que el nuevo PGS implique cambio de clasificación o categorización, legalización de una construcción, uso o cualquier otro efecto urbanístico declarado ilegal por alguna de las muchas Sentencias firmes dictadas, es claro que no cabe estimar el motivo, que postula la declaración de nulidad íntegra del PGS.

**DECIMOQUINTO.-** Ha lugar ahora a abordar el motivo decimoquinto del recurso, en el que el apelante señala que el PGS no justifica la reducción de las zonas verdes, pasándolos a equipamientos públicos y privados, incumpliendo los estándares mínimos del art. 36.1 del “TRLOTC” (acrónimo equivocado, como luego se verá).

A.- Indica inicialmente la demanda que la reducción de zonas verdes, (vía su transformación en



equipamientos, en este caso) es uno de los aspectos en los que debe tratarse con especial prudencia para evitar la degradación del suelo (es decir, la excesiva urbanización que pueda generar el nuevo planeamiento), y, así, recoge la significativa frase, extraída de doctrina consultiva (a la que ahora se hará referencia), según la cual “los terrenos calificados en el planeamiento urbanístico como zonas verdes y espacios libres son los más sensibles a posibles maniobras especulativas que tiendan a minorarlos para sustituirlos por espacios edificables en detrimento de la calidad ambiental de vida a que están institucionalmente destinados y que constituye lo que se denomina el "destino natural" de las zonas verdes”.

1.- Tras exponer la relevancia de estas zonas en cuanto al interés general y hacer un “iter” histórico de la evolución normativa de esta protección, el demandante indica que, excepto los parques urbanos, el PGS suprime estas zonas verdes previstas en el PP Costa Papagayo (y, añade, algunas otras de otros Planes Parciales o sectores”, que no concreta), el demandante señala la relevancia de los Dictámenes de la Administración Consultiva en esta materia, que estos propios Dictámenes reflejan (Dictamen del Consejo de Estado 773 y 1328/93). Como es sabido, y salvo alguna excepción legal (la revisión de oficio regulada por el art. 106 de la Ley 39/15) que aquí no opera, los Dictámenes de los altos órganos consultivos no son vinculantes, sin perjuicio de que, por su “auctoritas” fundada en su independencia y prestigio técnico-jurídico, sean generalmente acatados; pero ello no impide, obviamente, que el Poder Legislativo, a la hora de legislar, o las AAPP, en el ejercicio de su potestad reglamentaria (como lo son los instrumentos de ordenación territorial-urbanístico, caso presente) puedan apartarse de ellos, con lo que este fundamento no puede sustentar la tesis impugnatoria, y, todo lo más, puede ser un apoyo a fundamentos jurídicos legales, reglamentarios o jurisprudenciales que sí la sustenten.

2.- En esta línea, la demanda acude a fuente jurisprudencial en pro de su tesis de respeto al uso de suelo destinado a zonas verdes y cita la STS de 30-9-11 (con cita de las anteriores de 16-9-10 o 13-6-11) a cuyo tenor “*si el legislador dispone tan singulares requerimientos para las modificaciones que afecten a la localización o extensión superficial de zonas verdes es precisamente porque considera que la modificación puntual así cualificada, por una parte, exige una especial justificación (...) esta amplia discrecionalidad se torna más estrecha cuando se trata de actuar sobre zonas verdes, como es el caso. Y decimos que se reduce el "ius variandi" porque las zonas verdes siempre han tenido un régimen jurídico propio y peculiar, que introducía una serie de garantías tendentes al mantenimiento e intangibilidad de estas zonas, e impidiendo que fueran borradas del dibujo urbanístico de ciudad, sin la concurrencia de poderosas razones de interés general*”.

3.- Respecto al apoyo legal, el encabezado del motivo indica infracción al art. 36.1 de la “TRLOC” (no cita la entonces vigente LOTENC-00), si bien en el texto del motivo no se desarrolla tal pretendida infracción, lo que no es óbice para que la Sala, “ex officio”, haga la correspondiente comprobación, que arroja el siguiente resultado: El acrónimo “TRLOTG” no puede referirse a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (L.O. 2/79), tanto porque no es un Texto Refundido (sobraría la mención “TR”) como porque su art. 36 nada tiene que ver con la cuestión aquí debatida, sino que se refiere a la cuestión de constitucionalidad, por lo que la parte demandante debe haber sufrido un error (disculpable, por frecuente en textos jurídicos, incluso en resoluciones judiciales y de esta misma Sala) y debe referirse a la Ley Orgánica aprobatoria del Texto Refundido de la Ley territorial canaria del Suelo y Espacios Naturales de Canarias (que la Sala, en su habitual uso de ella, reduce al acrónimo de LOTRENC-00,



entonces aplicable. Y, dentro de ella, despejando que se refiera al art. 35 (entre las cinco limitaciones que la Ley impone a los PPGOO no está la referida a zonas verdes ni a espacios libres) debe referirse al precepto que, adecuadamente en cuanto a su cita numérica, sí regula éstas, que es el art. 36, que impone las reservas y estándares (“reglas sustantivas”) de ordenación. Su apartado 1.a.3 impone la superficie mínima de 40/100 m<sup>2</sup> de edificación, reservados a espacios libres, dotaciones y equipamiento, de los cuales, al menos el 50% se debe dedicar al primero (espacios libres), salvo que excepcionalmente pueda reducirse en los SUNCOS de escasa entidad (que no es el caso) referidos estos porcentajes a los suelos de destino predominantemente residencial, porcentajes que el apartado siguiente del precepto, referido a los suelos turísticos, sube, pues pasa a ser, respectivamente, del 50/100 m<sup>2</sup> y del 30 % (porcentajes de superficie de suelo sobre superficie construida), de espacios libres públicos.

En conclusión, la reducción de zonas verdes respecto a lo previsto en el anterior planeamiento (en el caso, aunque sea de rango territorial y jerárquico inferior, el PP Costa Papagayo) debe encontrarse singularmente motivada, so pena de la anulación del planeamiento en lo que afecta a tal área.

B.- Por tanto, habrá que comprobar que, de un lado, la reducción de zonas verdes es tal, (sólo respecto el PP Costa Papagayo, se insiste, pues la otra reducción en otras zonas son aludidas de forma genérica y la Sala no puede estar rastreando el gran volumen documental del PGS a la búsqueda de otras posibles reducciones) y, de otro lado, y si ello fuera cierto, examinar si la motivación desplegada por el PGS es bastante para cumplir el “plus” que requiere la citada doctrina jurisprudencial, bien entendido que, como alegan algunas de las contrapartes, (las sociedades mercantiles particulares personadas), su acogida se limitaría a tal área o zona, que es exclusivamente la afectada por el PP Costa Papagayo.

Sin necesidad de comprobación mediante la tan prolija y extensa probanza documental y pericial practicada, de las diversas contestaciones a la demanda se deduce que efectivamente se ha producido tal merma.

Las contestaciones de las codemandadas, Ayuntamiento de Yaiza y las dos sociedades mercantiles personadas como oposición, nada aportan al respecto, bien por guardar silencio o bien por remitirse a la contestación de la Administración Autonómica. Y ésta, aún dando como presupuesto la existencia del cambio, lo justifica suficientemente. Al efecto, alega que en la Memoria de Ordenación, en las páginas de la 151 a 154, se justifica la ordenación establecida para dicho ámbito, así dice:

*"Las dotaciones establecidas, espacios libres y equipamientos públicos, suponen más de un tercio del suelo total, destacándose en los primeros los parques urbanos (como el corredor lineal que separa el sector del casco de Playa Blanca o el situado centralmente en la zona turística con frente a la Avenida Papagayo) y en los segundos el uso recreativo y en menor medida el deportivo. En el caso de los espacios libres se establece una dotación superior a 157 m<sup>2</sup> de suelo por cada 100 m<sup>2</sup> construidos y de más de 40 m<sup>2</sup>s/ 100 m<sup>2</sup>c en el caso de los equipamientos, que conjuntamente suponen casi cuatro veces el estándar de referencia. El sistema viario e infraestructuras suponen del orden del 12% de la superficie".*

"Dotaciones



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



- Dada la extrema singularidad del proceso de gestión que se ha producido en este ámbito, se mantienen los usos desarrollados en aquellas parcelas de zonas verdes del plan parcial (deportivos y recreativos), pero considerando, en todo caso, a las parcelas afectadas como bienes de dominio público. La edificabilidad asignada a estas parcelas hasta tanto queden resueltas las actuales concesiones, será la prevista en el plan parcial para las zonas verdes, tal y como se refleja en la ficha de ordenación pormenorizada".

Por lo tanto, de lo reproducido se deduce:

a) El estándar de espacios libres resultante, deducida la superficie recalificada a equipamientos, es de 157 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados construidos, cuando la dotación mínima contemplada en la legislación urbanística es de 30 metros por cada 100, por lo tanto, quintuplica el mínimo legal.

b) Las parcelas reconvertidas a equipamientos públicos, en ningún caso, pierden su condición de bienes de dominio público, vienen a suplir la carencia a su vez de espacio de dotaciones públicas destinadas a equipamientos de las que carece el Plan Parcial original, ya que destinaban íntegramente las mismas a zonas verdes o espacios libres.

La superficie edificable que se podía desarrollar en los espacios libres según las determinaciones del Plan Parcial, reconvertidos a equipamientos públicos de dominio público, se mantienen según las determinaciones del Plan General, hasta tanto se recupere el pleno dominio de los mismos.

Por otro lado, en la ficha del área de Costa Papagayo se establece:

*"- En las parcelas que en el plan parcial se destinaban a espacios libres, inscritas en el Registro de la Propiedad como de uso público deportivo y sobre las que pesa una carga de derecho de uso a favor de particulares para el desarrollo de equipamientos deportivos y/o recreativos y aquellas otras instalaciones no amparadas por concesión o cualquier otro título se estará a lo dispuesto en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales sobre la utilización de los bienes de dominio público"*

Esta consideración está dando lugar a que el Ayuntamiento ya haya iniciado el rescate de los espacios libres de este ámbito, irregularmente privatizados, según alega la representación letrada de la Comunidad Autónoma, que la Sala asume entendiendo justificado el contenido del PGS en este concreto aspecto.

La Sala entiende que, por tanto, se han respetado los estándares legales mínimos establecidos en el art. 36 de la LOTRENC-00 y, además, se ha justificado la conversión de una parte de los espacios libres en equipamientos públicos o privados, dada la insuficiencia de éstos, con lo que, acaso ajustadamente, se ha cumplido la doctrina jurisprudencial que requiere la especial motivación de esta reducción.

**DECIMOSEXTO.-** El penúltimo motivo del recurso alega trato discriminatorio en la regulación de condiciones urbanísticas en un determinado terreno, con respecto a otros. Una vez más, habrá que precisar que la eventual estimación del motivo no afectaría a la integridad del PGS sino sólo a la concreta parcela a la que se refiere el motivo.

No se cita apoyo normativo alguno respecto a esta pretendida "discriminación", pero entiende



la Sala (en virtud del principio “iura novit Curia” ex art. 1.7 CCiv. manifestado en el 63 clásico brocardo “da mihi factum, ego tibi ius”) que debe referirse a la proscripción de la arbitrariedad contenida no solo en el art. 9.3 de la Constitución, sino en normas de rango ordinario, como es el art. 3.1, 2º párrafo de la Ley 30/92 (hoy art. 37 de la Ley 39/15) en su exégesis jurisprudencial (STS 3-6-13, entre tantas) y asimismo en la exigencia de motivación del art. 54.1.f de la entonces vigente Ley 30/92 antes citada, debido a que, en situaciones iguales, el trato administrativo diferente debe ser debidamente justificado merced a una motivación reforzada (STCo. 151/856, entre tantas).

Concretamente, el demandante alude a una parcela (deficientemente identificada, desde el punto de vista numérico, si bien consta documentación gráfica clara) propiedad de la entidad mercantil “Costa Villa Lobos, S.A.” (sobre la que una de las contrapartes, sociedad mercantil privada, indica que es de propiedad material del demandante, lo cual, sea cierto o no, es irrelevante, pues basta su legitimación procesal por interés legítimo ex art. 19.1 apartado a, de la Ley 29/98, sin necesidad de sumarle el interés directo que aquí tendría) en la que el PP Costa Papagayo autorizó el uso destinado a equipamiento deportivo (concretamente a unas canchas de tenis) que (según acredita en el anexo 7, folio 662) obtuvieron licencia y asignación por la Junta de Compensación con el visto bueno de la Administración Municipal (hechos éstos igualmente inocuos), y que ahora, con el nuevo PGS aquí impugnado, se transforma en zona verde-parque urbano. De la planimetría incorporada a la demanda parece identificarse como la señalada en la parte inferior del plano OP-6.1 por lo que para una correcta identificación habrá que acudir al anexo n.º 7 de los adjuntos a la demanda en la que aparece descrita.

Esta conversión, razona la Sala, de ser cierta, revela precisamente el criterio contrario que ha hecho el PGS respecto a las anteriores zonas verdes, tal como se ha visto en el precedente Fundamento Jurídico. En él, frente a la impugnación de la parte demandante y como se acaba de ver, la Administración autora se ha esforzado en justificar la transformación de espacios libres (zonas verdes) en equipamientos deportivos, cuando en este concreto caso (en estas canchas de tenis) hace justo lo contrario. Pero también supone una contradicción del demandante con el motivo anterior de su demandante pues en ella defendía la prevalencia de zonas verdes frente a la decisión del PGS de convertirlas en equipamientos deportivos. La decisión del PGS necesitaría, pues, una motivación singularmente reforzada, aplicable precisamente a esta parcela (situada, de forma privilegiada, directamente en primera línea de mar) que justificara tan radical cambio de criterio y, de otro lado, la decisión de la Sala respecto al anterior motivo (transformación de zonas verdes en equipamientos deportivos) condiciona la del presente motivo.

Pero todo este planteamiento deviene estéril desde que se constate, precisamente en el documento al que hay que acudir para identificar debidamente la parcela Anexo 7, folio 660) que, además de la afección a las servidumbres de la Ley de Costas, se trata de “zona verde pública”, como reconoce la propia entidad (“Lanzarote Sur, S.A.”) en su solicitud de licencia municipal, con lo que no hay cambio alguno de equipamiento deportivo a zona verde, sino más bien, irregular concesión de Licencia Municipal (en la lejana fecha de 1.991, infracción más que prescrita) para la construcción de dos canchas de tenis, todo lo cual conduce a la desestimación del motivo y explica la debilidad argumental y de carencia de datos que se detecta en él, en contraste con lo mostrado en la mayoría de los demás motivos.



**DECIMOSÉPTIMO.-** Y el postrer motivo del recurso, que por su generalidad debió la Sala examinar inicialmente (igual que ha hecho con el relativo a la ausencia de InIG) se refiere a la caducidad del PGS. Sin embargo, la escasa entidad de la argumentación ha motivado que se opte por abordarla aquí.

El motivo, tan breve (lo que, por contraste, denota su debilidad) no puede ser acogido, dada la derogación de la norma que imponía la caducidad.

En efecto, durante la tramitación del PGOS de Yaiza, entró en vigor la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, que modifica el apartado c) del número 2 del artículo 42 del TRLOTENC, cuya redacción es la siguiente (posteriormente modificada por el artículo 10 de la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales):

*"c) La tramitación de los instrumentos de planificación territorial, medioambiental y urbanística no estará sujeta en ningún caso a plazos de caducidad (...)*

*Los instrumentos de planeamiento en tramitación que, a partir de la promulgación de la Ley 6/2009 de Medidas Urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, estuviesen en situación de caducidad o se hubiese declarado la misma, podrán continuar su tramitación, sin que opere la caducidad, conservando, en su caso, los trámites realizados".*

Decisión del legislador autonómico que resulta absolutamente consecuente con la jurisprudencia construida por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo: los instrumentos de ordenación territorial y urbanística ostentan la naturaleza de disposiciones de carácter general porque tras su aprobación se incorporan al ordenamiento jurídico, su vigencia y fuerza vinculante permanece de manera indefinida en el tiempo y se consolidan en cada acto de aplicación. También por su específica configuración legal, que expresamente les atribuye los principios de inderogabilidad singular, publicidad y jerarquía normativa, característicos de las disposiciones reglamentarias, tal y como reconocen expresamente los artículos 51 y 52 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Como máximo exponente de la jurisprudencia construida en torno a la inaplicación del instituto de la caducidad a los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, nos encontramos con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2012, disposición, por otra parte, conforme con la doctrina jurisprudencial que glosa la inaplicación de la institución de la caducidad a los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación territoriales y urbanísticos, de la que es exponente la STS 8-3-12, con lo que hay doble base, legal (autonómica) y jurisprudencial para repeler este último de los motivos (generales) alzados

**DECIMOCTAVO.-** Queda por examinar el motivo de nulidad que, por razones sistemáticas, se ha trasladado desde su ubicación en el orden del recurso (Fundamento Jurídico XII, apartado 1) al presente Fundamento, traslado que -se indica una vez más- obedece a la finalidad de examinar todos los motivos del recurso, y no sólo el que produce el efecto estimatorio, dejando en el aire el resto.



Se trata de la contravención al relevante informe de la Administración Pública competente en materia de carreteras, es decir el Informe sobre viales (carreteras) del órgano competente, que es la Viceconsejería de Infraestructuras y Planificación del Gobierno de Canarias.

Presupuesto clave de esta cuestión es el carácter no sólo preceptivo sino vinculante, de este Informe, carácter que deriva de lo ordenado por el art. 16.2 de la Ley Territorial canaria 9/91, de Carreteras y que, además, señala el propio informe, en sus conclusiones (“Pronunciamiento: .....se declara expresamente el carácter vinculante del presente informe, y en especial a lo que se refiere a sus apartados 4.1 y 4.2 por lo que de no cumplirse dichas determinaciones no se considerará aprobada y en vigencia la figura de planeamiento”)

Aunque se trata de una cuestión puntual en el amplísimo marco del PGS, la eventual estimación del motivo conlleva la declaración de nulidad del instrumento urbanístico impugnado, y no sólo la parcial del concreto aspecto objeto de crítica por el demandante, puesto que el PGS es un todo en el que sólo excepcionalmente (caso de la antes citada STS de 27-5-00 en relación a la nulidad parcial de este PSG ceñida a la franja costera) cabría declarar la nulidad parcial del instrumento de ordenación. La doctrina general jurisprudencial (SSTS 18-10-18, 17-1-20, 23-1-20 y la más reciente de la STS de 16-06-2022 (rec. casación nº 1899/2021) por la que se confirma la STSJ de Canarias de 16-12-2020 (caso Siam Park) por citar las que se refieren a Sentencias emitidas por esta mismo Tribunal que aquí resuelve) indica que la omisión de un informe (en el caso de ser preceptivo) o, en el presente caso, su desatención (en el caso de ser vinculante, por mandato del antes citado art. 16.2 de la Ley Territorial canaria 9/21, de Carreteras de Canarias) conlleva la nulidad de todo el instrumento.

El informe emitido proviene de la Viceconsejería de Infraestructuras y Planificación de la Administración Autónoma, y refiere, en su inicio "En contestación al escrito de fecha de 14 de abril de 2014 tiene entrada en al Área de Carreteras de la Dirección General de Infraestructura Viaria, escrito procedente de la Dirección General de Ordenación del Territorio de esta Consejería de 11 de abril de 2014, con registro COPT n.º 1.117 del mismo día, sobre la documentación de las *"Correcciones sustanciales a la fase de Aprobación Inicial del Plan General de Ordenación Supletorio del Municipio de Yaiza, así como su Informe de Sostenibilidad Ambiental"*, con objeto que se emita informe de Cooperación Interadministrativa, según lo que se establece en el artículo 27.2 del Reglamento de Procedimientos del Decreto del Gobierno de Canarias 55/2006, de 9 de mayo, modificado por el Decreto 30/2007, de 5 de febrero, sobre Informe de Sostenibilidad Ambiental y en marco del artículo 37.3 del citado texto legal, a efectos de lo cual se somete la misma al trámite de consultas para la emisión de las consideraciones que se estimen oportunas en el plazo de 45 días a contar desde la notificación, y de acuerdo con los antecedentes obrantes en el expediente de referencia, así como lo que se establece en el artículo 16.2 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, se informa lo siguiente:".

Y tras exponer los antecedentes y la precisión de que se refiere a la carretera de interés regional LZ-2, dice: "*Por el término Municipal de Yaiza únicamente discurre un tramo de Carretera de Interés Regional LZ-2, de titularidad del Gobierno de Canarias estando comprendido el mismo, entre el límite del municipio de Tías con el de Yaiza y el núcleo turístico de Playa Blanca, de acuerdo con lo que se establece en el Decreto 51/2009, de 12 de mayo, que modifica el Decreto 247/1993, de 10 de septiembre, por el que se clasifican las carreteras*



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



de interés regional, en lo que se refiere a Lanzarote (B.O.C. nº 94 de 19 de mayo de 2009)".

y concluye : *"PRONUNCIAMIENTO: Por lo expuesto en el apartado anterior de Consideraciones, teniendo en cuenta el momento procedimental en que se encuentra el documento, y al objeto de que tenga en cuenta con anterioridad a la Aprobación Definitiva de la figura de planeamiento, el carácter del presente informe resulta ser condicionado sobre la documentación de "Correcciones sustanciales a la fase de Aprobación Inicial del Plan General de Ordenación Supletorio del Municipio de Yaiza, así como su Informe de Sostenibilidad Ambiental", a que se cumplan las siguientes determinaciones:*

*4.1.- En el Plano de Ordenación Pormenorizada OP-6.2. y en aquellos Planos de la Ordenación Estructural, en los que proceda, como lo son, entre otros, los que se identifican mediante las siglas O.1, O.1-1, O.2, O2-1, O3 y O4, debe figurar la Línea Límite de Edificación y el retranqueo de la edificación para el último tramo de la carretera de interés regional LZ-2 comprendido entre la glorieta de acceso al núcleo de Playa Blanca, y la calle "Salida a Fuerteventura" junto a la entrada al Puerto de Playa Blanca, de acuerdo con lo que se refleja en el documento plano que fue adjuntado con la Orden nº 148 de 16 de abril de 2014, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial, debiendo expresarse textualmente tal circunstancia en el apartado de Instrucciones y Determinaciones de la ficha del Área de Ordenación del Suelo Urbano relativa a la Unidad de Actuación Casco de Playa Blanca, así como en el documento de la Normativa que finalmente se aprueba del Plan General de Ordenación Supletorio del Municipio.*

*4.2. Para los restantes tramos de la carretera de interés regional LZ-2 le será de aplicación la Línea Límite de Edificación, conforme a los que se establece en el artículo 58.5 y en la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 131/1995, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Canarias, según lo señalado en el último párrafo del apartado 2.1 de este informe, entendiéndose que las que figuran en los documentos de planos de ordenación del PGO Supletorio del Municipio de Yaiza son de carácter orientativo, ya que, en el supuesto caso que le correspondiera ubicarse en el borde exterior de la zona de servidumbre de la carretera, tal Línea Límite de Edificación no sería paralela a ella como lo que se grafía en los documentos de planos de ordenación.*

*Se declara expresamente el carácter vinculante del presente informe, y en especial lo que se refiere a sus apartados 4.1 y 4.2 por lo que de no cumplirse dichas determinaciones no se considerará aprobada y en vigencia la figura de planeamiento.*

*En el supuesto caso que la figura de planeamiento incluya cuestiones contrarias a las determinaciones que se establezcan al respecto, en base al incumplimiento de la normativa sectorial de carreteras y/o a los intereses públicos de la gestión que le está encomendada, cabe señalar lo que se dispone en el artículo 33, apartados 4, 5 y 6 del decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los Instrumentos de Ordenación del sistema de Planeamiento de Canarias, en cuanto al carácter del informe que se emita, ya que cuando la objeción ponga de manifiesto una posición de carácter vinculante, derivada de la legislación sectorial, no podrá aprobarse el documento en todo aquello que afecte a tales competencias".*



Este informe resulta, además, acorde con el Informe de Carreteras del Cabildo Insular, concretamente el del Área de Obras Públicas, Oficina Técnica Vías y Obras y Parque Móvil del citado Cabildo de Lanzarote que emitió informe condicionado a que se modificara el trazado de las nuevas glorietas propuestas para las dos carreteras por las que se accede a Playa Blanca desde Yaiza, con el fin de que la carretera LZ-2 mantenga su trazado actual, y que las nuevas glorietas se diseñen únicamente para el tramo urbano de la carretera LZ-701.

En el Plan General se consideró que no era necesario modificar el trazado de las glorietas citadas ya que son "*indicativas*" según la redacción del artículo 5. 3. 5. 2 de las Normas urbanísticas generales que señala lo siguiente:

*"La tipología de las nuevas conexiones o intersecciones, así como la modificación de las existentes, establecidas en las vías de interés regional e insular se han de considerar como indicativas, únicamente vinculantes en cuanto a la señalización de su emplazamiento, y no como diseño concreto a ejecutar. Tendrán igual carácter indicativo la línea límite de edificación reflejada en los planos de ordenación pormenorizada, siendo de aplicación, en cualquier caso, lo establecido en la legislación sectorial".*

Por tanto, el PGS aquí impugnado, aunque según la parte demandada se limita a situar de forma "indicativa" las glorietas, resulta que, por muy "indicativa" que sea, lo cierto es que las ubica perfectamente, con precisión y detalle, y, a más de la fundamentación del informe negativo que se acaba de transcribir, el mero hecho de no acatar lo indicado en el informe conlleva la nulidad del PGS, al ser este informe -se repite porque aquí reside la clave- de carácter vinculante.

La calificación de "indicativa" en la planificación y ubicación de las glorietas y demás elementos de la carretera, no es más que una alegación vacía, que no encuentra sostén en las determinaciones del PGS. Éste no altera la ubicación de las glorietas y demás elementos sobre los que el Informe (se reitera, vinculante) se pronuncia. En definitiva, no se acata el informe y las glorietas siguen donde el PGS las ubicaba.

Por tanto, no ha lugar a admitir la justificación de la decisión del PGS que viene a ser contraria al informe.

Es este el motivo que va a decantar a la Sala por la declaración de nulidad del PGS, por la contravención al informe sectorial que, se repite, no es sólo preceptivo, sino vinculante.

Por tanto, el motivo ha de ser estimado

**DECIMONOVENO.-** Respecto al informe sectorial de Puertos.

Siendo obvio que en el ámbito del Plan se sitúa un Puerto Deportivo (Puerto Calero), como consta en el expediente de forma indiscutida, es preceptivo (además de vinculante) el Informe de la Administración competente en esta materia; tal carácter viene impuesto en el art. 13 de la Ley Territorial canaria 14/03 de Puertos. Tal informe, consta, con el carácter de "favorable" emitido por el Organismo Autónomo "Puertos Canarios" de fecha 19 de Mayo de 2.014.

Consta igualmente el Informe, igualmente preceptivo y vinculante (art. 26.2 de la Ley 32/03, General de Telecomunicaciones), de la Administración del Estado, Dirección General de Telecomunicaciones, en el que se afirma textualmente que se emite "Se informa sin



observaciones”, dado que “no afectan a las determinaciones en material de telecomunicaciones”, informe datado el 5-5-14. Por tanto, en este aspecto, no hay ilegalidad alguna en el PGS.

**VIGÉSIMO.-** El reiterado criterio de esta Sala sobre la conveniencia del abordaje de todos los motivos de impugnación del PGS se refiere a lo que la parte actora califica (por exclusión) como alegaciones generales, pero no alcanza a aquellos aspectos que la propia demanda denomina “alegaciones específicas”, que se refieren a aspectos concretos del PGS en los que solicita la modificación puntual de su contenido en cuanto afecta a determinadas zonas.

Sin embargo, la inclusión de estas alegaciones revela que existen zonas de uso de dominio público minero, y en este concreto aspecto, se revela, de nuevo, otro motivo de nulidad del PGS que es la ausencia de informe de la Administración competente en esta materia (Dirección General de Industria)

1.- La primera de ellas se refiere a la “Caldereta de Maciot” en cuanto a su delimitación como suelo minero, que el demandante tilda de incongruente.

Se trata de una zona perfectamente identificada (parcelas catastrales 409 a 423 y 430<sup>a</sup>, 431 a 433 y 483 (Polígono 5), dedicada a la extracción de un elemento fundamental (hecho notorio ex art. 281.4 LECv.) en la construcción en general y en la agricultura de la isla en particular (por su capacidad de retención de la humedad nocturna), que es el picón (término canario que corresponde a lo que geológicamente se denomina con el término italiano de “lapilli”, descriptivamente es ceniza volcánica de cierto tamaño), que es un product, o abundante en el archipiélago como consecuencia del tipo de volcanes de las islas, pero cuya extracción masiva produce un deterioro visual similar al de las canteras de otros minerales más sólidos. La cantera, de gran profundidad, produce además de varias modalidades de picón (jable), basalto para machaqueo (áridos para hormigón) y tierra agrícola.

El demandante se esmera en la argumentación dedicada a la crítica de tal delimitación, comenzando con el examen del PIOT, que la clasificaba como suelo rústico de protección minera delimitándolo detalladamente. Sobre él la sociedad que el demandante cita disponía de la correspondiente concesión para la explotación, sobre suelo de dominio público minero, otorgada por Resolución de la Consejería competente con vigencia hasta 31-12-2.018. También obtuvo autorización de la Dirección General de Urbanismo con fecha de 20-8-90, sobre una superficie de explotación de 240.000 m<sup>2</sup> y autorización previa, a los efectos del art. 55.1 de la Ley territorial canaria de Patrimonio Histórico, por parte del Cabildo Insular. La cantera se complementa con una planta trituradora de áridos cuya autorización administrativa se obtuvo por Resolución de la Dirección General de Industria de 18-1-02 y Licencia Municipal de 22-1-03.

2.- La segunda de estas alegaciones se refiere a la desclasificación de la cantera sita en Valle Grande, cuyo volumen de explotación de basalto es alto (casi seis millones de m<sup>3</sup> de roca) en el que el planteamiento de la demandante es similar, entendiendo la demandante que la modificación de su suelo (parte pasa a protección paisajística y otra parte a protección agraria) supone una desclasificación de facto, cuando debe serlo de protección minera y estableciendo relevantes modificaciones a lo regulado por el PIOT.



Añade que el PGS omite la motivación de las decisiones de la Administración, en uso de su potestad de ordenación urbanística, relativas a las explotaciones mineras (y de canteras) que cuenten con autorización vigente, ya que el art. 122 de la Ley 22/73, de Minas, si bien no requiere informe preceptivo y vinculante, sí que dispone que “cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación [se entiende que tanto urbanísticos como territoriales] sobre actividades incluidas en la Ley de Minas, deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico”. En todo caso la explotación minera cuenta con autorización administrativa en vigor, lo que detalla la demanda con profusión de argumentos en pro de la indemnidad de la actividad de explotación.

3.- La tercera alegación específica de la demanda ya no se produce en el ámbito de dominio público minero (subsuelo) sino en el ámbito urbanístico típico, y señala un error que, según ella, se detecta en la delimitación del sector 1 del Plan Parcial Montaña Roja, concluyendo que ha lugar a indemnización (STS 24-9-08) por cuanto en el sector 1 del Plan Parcial Montaña Roja se dan varios supuestos objeto de indemnización dado que los promotores y posteriormente los propietarios cumplieron, por lo menos en esa fase del Plan Parcial con el proyecto de urbanización, compensación y reparcelación, y posteriormente los propietarios presentaron estudio de detalle y licencia de obra.

En segundo lugar se impone con el PGS una concreta limitación del uso a la parcela, al impedir el uso industrial y comercial y centrarlo exclusivamente en el de infraestructura, que obviamente limita el aprovechamiento del sector.

En tercer lugar al existir una alteración de la parcela (eliminación de la llamada cuña) se elimina aprovechamiento y ocupación de la parcela.

Por ello se debió prever en el EEF indemnización al efecto, y ficha económico financiera.

4.- La siguiente alegación se refiere a la zona de Playa Blanca, y también tiene carácter urbanístico al referirse a un cambio de uso de zonas verdes, concretamente en el llamado Parque Urbano “Mediterráneo”, con el que el demandante no está conforme, al entender que vulnera los principios y directrices establecidos tanto por el PIOT como por la Ley territorial canaria 2/13.

Como se vé en la descripción de estas “alegaciones específicas” (como adecuadamente las califica la demanda), se trata de discrepancias puntuales que sostiene el demandante en relación a determinadas zonas (dos canteras, una urbanización y un parque) que carecen de entidad suficiente para ser consideradas como motivos de impugnación generales al PGS, con lo que la Sala se ve relevada de su examen, habida cuenta de la decisión de nulidad del PGS que se ha adoptado según los razonamientos expuestos en los precedentes Fundamentos.

**VIGESIMOPRIMERO.-** En cuanto a las costas procesales, conforme con el art. 139 de la Ley 29/98, la estimación de la demanda conduciría al efecto de imponer tal condena a las partes, si bien, acogiendo la excepción legal, dada la complejidad del litigio con las dudas de hecho y de Derecho que genera, manifestadas a lo largo de la presente Sentencia, la Sala se decanta por liberar a las Administraciones Públicas y a los particulares demandados, de tal condena.



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



## FALLO

Que debemos estimar y estimamos íntegramente la demanda rectora del presente recurso, declarando contraria a Derecho el acto administrativo indicado, de aprobación del Plan General Supletorio del Ayuntamiento de Yaiza, que debemos anular y anulamos. Sin realizar especial pronunciamiento sobre costas.

Notifíquese esta Resolución Judicial conforme dispone el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, expresando que contra la misma solo cabe interponer recurso de casación ante la Sala correspondiente, única y exclusivamente, en el caso de que concurra algún supuesto de interés casacional objetivo y con los requisitos legales establecidos, todo ello de conformidad con los artículos 86 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en redacción dada por Ley Orgánica 7/2015 de 21 de Julio.

Dicho recurso habrá de prepararse ante esta Sala del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en el plazo de treinta días siguientes a la notificación de esta Sentencia, debiendo el escrito de preparación cumplir, en cuanto a su redacción, los requisitos del artículo 89.2 de la LJCA, cuyo incumplimiento determinará que no se tenga por preparado. Y con traslado, caso de entenderse bien preparado, al Tribunal de casación a quien corresponderá apreciar si, efectivamente, el asunto presenta interés casacional objetivo.

Así por esta nuestra Sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Publicación: leída y publicada ha sido la anterior sentencia, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.





La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
MARÍA MERCEDES MARTÍN OLIVERA - Ponente	22/09/2022 - 12:32:37
ÓSCAR BOSCH BENÍTEZ - Deliberador	22/09/2022 - 18:26:49
MARÍA DEL CARMEN MONTE BLANCO - Deliberador	23/09/2022 - 12:20:24
En la dirección <a href="https://sede.justiciaencanarias.es/sede/tramites-comprobacion-documentos">https://sede.justiciaencanarias.es/sede/tramites-comprobacion-documentos</a> A05003250-35e9b5b10117b835b8065ec73a91663932369832	
El presente documento ha sido descargado el 23/09/2022 11:26:09	