



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 7 3 / 1 9 9 6

La Laguna, a 24 de septiembre de 1996.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno sobre la *modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Yaiza (Lanzarote) (EXP. 112/1996 OU)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

De acuerdo con lo previsto en los artículos 11.1 y 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo, en conexión con lo dispuesto en el artículo 129 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LRSOU), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma (CAC) solicita Dictamen preceptivo de este Organismo sobre modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Yaiza, Lanzarote, en la zona de Playa Blanca que, previa intervención al respecto del Ayuntamiento de dicho Municipio, se propone aprobar la titular de la Consejería de Política Territorial de la Administración autonómica por Orden Departamental.

Como la modificación urbanística que se pretende, afecta a la determinación de zonas verdes y espacios libres, es indudable la aplicación del citado artículo 129 LRSOU, aunque fuere supletoriamente al no estar esta concreta cuestión procedimental ordenada en el Derecho autonómico, como contempla la propia normativa estatal de referencia (cfr. disposición final única, 3) y asume la autonómica (cfr. artículo 10.6, Ley del Consejo Consultivo y art. 15.6 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Política Territorial, aprobado por el Decreto 107/1995, de 26 de abril), de manera que el Dictamen no sólo ha de ser preceptivamente

---

\* **PONENTE:** Sr. Petrovelly Curbelo.

solicitado, sino que tiene efectos obstativos de ser contrario al acto proyectado; es decir, que éste sólo puede producirse si aquél es favorable a su contenido.

Por otra parte, ciertamente compete a la Consejería de Política Territorial, a través del titular de este órgano administrativo, la aprobación definitiva de la específica modificación de la que se trata y procede que el acto de carácter reglamentario correspondiente tenga forma de Orden (cfr. artículos 15.6 del Reglamento orgánico de la Consejería mencionada, aprobado por Decreto 107/95, y 37 de la Ley autonómica 1/83).

## II

Siendo de aplicación, asimismo supletoria y obviamente por idéntico motivo que en el supuesto antes reseñado (cfr. disposición final única, LRSOU), el artículo 128.1 de ésta, es pertinente determinar si en el presente caso se han respetado y cumplido los trámites y requisitos procedimentales legalmente dispuestos en relación con la modificación pretendida, los cuales resultan ser, como bien se dice en el Proyecto de Orden que nos ocupa, los mismos que los fijados para la tramitación y aprobación de los correspondientes Planes que se van a reformar.

1. Consta en el expediente la realización de un Informe-Propuesta de la modificación del Plan General en cuestión suscrito por técnico competente. Sin embargo, no aparece el Informe del Secretario del Ayuntamiento interesado que ha de emitirse según dispone el artículo 54.1.b) del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, en conexión con lo preceptuado en el artículo 47.3.i) de la Ley 7/85, reguladora de las Bases de Régimen Local (TRRL y LRBRL).

No obstante ello, es lo cierto que dicho Secretario tiene conocimiento del asunto al intervenir como tal en diversas fases del procedimiento y, en definitiva, no parece haber razón para entender que ese trámite informativo no se ha efectuado, teniendo por demás ese Informe carácter preceptivo pero no obstativo o "vinculante" (cfr. artículo 83.3 y 4 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LPAC). Aunque en puridad nunca puede considerarse que este informe puede ser evacuado por técnicos competentes por la materia en lugar o sustitución del Secretario de la Corporación.

2. Consta Acuerdo de aprobación inicial por el Pleno del Ayuntamiento de Yaiza, con el quórum legalmente determinado (cfr. artículos 114.1, LRSOU y 47.3.i), LRBRL, en relación con el artículo 22.1.e) de ésta). Asimismo, su sometimiento a información pública durante el plazo de un mes, con publicación en los Boletines Oficiales de la CAC y de la Provincia de Las Palmas y en dos periódicos de mayor circulación de aquélla (cfr. el antes citado artículo 114.1, LRSOU), como el Acuerdo de aprobación provisional por el Pleno con el quórum jurídicamente debido (cfr. artículos 114.2, LRSOU o 47.3.i) y 22.1.e), LRBRL).

3. Consta el preceptivo Informe de la Administración del Estado, evacuado por la Dirección General de Costas del Ministerio de Obras Públicas y Medio Ambiente, que, además, es de carácter parcialmente obstativo y, por ello, ha de ser en ciertos extremos favorable a la modificación propuesta para que ésta pueda prosperar (cfr. artículos 112.a) y 117 de la Ley 22/88, de Costas) en la forma que luego se expondrá. En realidad, este informe se emitió dos veces, el 10 de marzo de 1995 y el 6 de marzo de 1996, al modificarse la redacción del inicial Proyecto de modificación por exigencia de la CUMAC (Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias), como después se indicará, y en ambos casos se informó favorablemente a aquélla, pero de forma condicionada.

Así, por la Administración estatal no se hacen objeciones a la modificación propuesta, la original y la reformada, siempre que se recojan en ella los extremos expuestos en los Informes de referencia, que inciden en cuestiones que, por interesar a la zona de dominio público y a la de servidumbre de protección de la costa, se entiende por la antes referida Dirección General que se conectan con facultades legalmente atribuidas a la mencionada Administración. Por consiguiente, en la práctica podría inferirse que ésta estima que no hay obstáculo para la modificación si en ella se recogen, en su redacción final a aprobar por Orden de la Administración autonómica, las indicaciones expresadas en esos Informes.

4. Consta que se han cumplido los trámites prevenidos en el Plan Insular (PIOT) al que necesariamente han de ajustarse tanto el Plan General de Yaiza y, por ende, sus modificaciones, como otros Planes Especiales de zona de ese Municipio, conforme preceptúa el artículo 6.1.3,B.2 del citado Plan Insular. Y ello, pese a que, como se hizo saber en Informe de la Oficina del PIOT del 4 de octubre de 1995, comunicado a

los efectos oportunos por el Presidente del Cabildo de Lanzarote al Alcalde del Municipio afectado, en un principio la modificación no contenía determinadas precisiones urbanísticas jurídicamente exigibles.

Pero estos defectos, como se señala en posterior Informe de esa Oficina, emitido a solicitud de la CUMAC el 19 de junio de 1996, se han subsanado adecuadamente en la redacción complementaria al Proyecto de modificación producida por el Ayuntamiento interesado, incorporándose a aquél una Memoria de Compatibilización con el PIOT, un estudio comparativo de la edificabilidad del vigente Plan General y de su propuesta revisión, y la incorporación al Plan General de la parcela mínima que se prevé novedosamente; extremos sobre los que, precisamente, ha de pronunciarse en su Informe determinante la indicada CUMAC.

5. Por último, consta Informe favorable de la CUMAC de 19 de junio de 1996 (cfr. artículos 114.2, LRSOU y 15.6 del Reglamento orgánico de la Consejería de Política Territorial). Como se ha apuntado precedentemente, la CUMAC había tomado el 24 de enero de 1995 acuerdo desfavorable, suspendiéndose la emisión del Informe y de la tramitación de la modificación propuesta (cfr. artículo 16.1 y 3 del anterior Reglamento orgánico de la mencionada Consejería), al haber detectado diversos defectos en el Proyecto de modificación remitido para su Informe y en orden a que los mismos fueran subsanados por el Ayuntamiento de Yaiza, advirtiéndose de ello, porque afectaban algunos al PIOT de Lanzarote, al Cabildo de esta Isla. Resueltos estos problemas, la CUMAC finalmente acordó emitir el reseñado Informe favorable.

### III

1. La modificación consiste, esencialmente, en la nueva consideración de zonas verdes recogidas en el Plan General en Playa Blanca, localidad del Municipio de Yaiza y, por tanto, con una ordenación afectada por dicho Plan General, tratándose tanto de alterar su actual ubicación, como su extensión. Al respecto ha de indicarse, a la vista de la normativa urbanística aplicable, especialmente la más específica contenida en el Reglamento de Planeamiento, que no cabe objetar jurídicamente esa revisión específica y cualificada de la vigente ordenación urbanística municipal.

Así, no sólo se incrementa la extensión prevista de zonas verdes, que pasa de 2.771,78 m<sup>2</sup> a 4.896,92 m<sup>2</sup>, incluso cuando se computan aquí, inadecuadamente por cierto, zonas libres de edificación como son las rotondas de tráfico, sino que,

asimismo redundando en la mejor satisfacción del interés general legalmente determinado, se faculta con la zonificación a establecer un uso y aprovechamiento adecuado de la zona verde del lugar que no desmerece del anterior y que incluso cabría sostener objetivamente que es superior.

Por demás, está suficientemente demostrado en la documentación disponible que el otro cambio de importancia a producir en el referido Plan General, consistente en la alteración de la edificabilidad de la zona, tampoco es objetable, habida cuenta que se disminuye tal índice considerando globalmente la revisión a producir, pese a bajarse el límite de edificabilidad mínimo de las parcelas de 150 m<sup>2</sup> a 100 m<sup>2</sup>. Con lo que es claro que no se requiere aumento correlativo de las zonas verdes y/o libres ya prevenidas y, encima, se potencia el disfrute de las contempladas por los pobladores del lugar y la ciudadanía en general.

2. Sin embargo, han de realizarse algunas observaciones adicionales a la actuación proyectada y, más concretamente, a su aprobación por Orden Departamental autonómica. En efecto, según se indicó en el Punto 3 del anterior Fundamento, el preceptivo Informe de la Administración estatal ha sido favorable, pero condicionado como peculiarmente se viene a reconocer en el propio Proyecto de Orden.

Al respecto debe indicarse que ha sido considerada constitucional la existencia de este informe por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/91 sobre la Ley de Costas y, más particularmente, sobre los preceptos de los artículos 112 y 117 de ésta; pero el Alto Tribunal advierte que, en cuanto se trate de Planes de ordenación territorial o urbanística y éstos no afecten a facultades constitucionalmente disponibles por la Administración estatal, tal Informe no puede constitucionalmente ser calificado de vinculante; sin perjuicio de que dicha Administración pueda, de estimar que esos Planes o sus modificaciones vulneran la Ley en cuestión y que no son atendidas sus objeciones por la Administración autonómica competente para aprobarlos, recurrirlos ante los Tribunales ordinarios.

Por tanto, parece claro en nuestro caso que, mientras el Informe del que se trata no puede entenderse vinculante en cuanto afecte a zonas de protección o de influencia, como sucede con las consideraciones que hace en sus apartados 3º, a) y b), ocurre lo contrario en los extremos que conciernen a la zona demanial y de

servidumbre de acceso o tránsito, cual sucede con su apartado 3º,b). En consecuencia, independientemente de cual sea la actitud de la Administración estatal de no acogerse sus objeciones no vinculantes y sin perjuicio de que, antes de la aprobación de la modificación en trámite, se proceda a abrir un período de consultas entre la Administración autonómica y aquella para llegar a un acuerdo sobre la objeción obstativa, como en realidad ordena el artículo 117.2 de la Ley de Costas; parece evidente que, de no acogerse tal objeción, la actuación autonómica presentaría determinado vicio de ilegalidad de puro carácter formal.

En todo caso, es indudable que este problema formal desaparecería, así como todo posible conflicto de orden material frente a la Administración del Estado, favoreciéndose la eficacia y aún pronta realización de la actuación urbanística proyectada y siendo ello en realidad sustantivamente irrelevante y urbanísticamente intrascendente, por un lado, y positivo o lógico desde la perspectiva de la seguridad jurídica y de la defensa costera. Por otro lado, si en la documentación de la modificación a realizar, con oportuno reflejo de ello en la Orden de aprobación, se incluyeran las observaciones del Informe de la Dirección General de Costas, en especial la referida al dominio público de titularidad estatal y a la disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas.

3. Finalmente, como en definitiva hacen tanto el Cabildo de Lanzarote como la propia CUMAC, conviene recordar a los efectos oportunos, que son de estricta legalidad y que pueden materializarse en el próximo futuro al estar elaborándose al parecer un Plan Especial de Reforma Interior (PERI) afectante al casco de Playa Blanca, que, debiendo éste conformarse a las determinaciones del Plan General municipal por expreso mandato legal y como no podía ser de otra manera en lógica jurídica y urbanística, procede que se incorpore a dicho PERI la determinación del Plan General, introducida por la modificación a aprobar, del nuevo límite de edificabilidad de las parcelas.

Lógicamente, de no hacerse esta operación es obvio que de todos modos la concreta previsión del Plan General, en su última redacción, ha de imponerse a la distinta que contenga el PERI al respecto, pero, además de que en las presentes circunstancias no sería de recibo semejante contradicción, máxime de aprobarse antes la reforma del Plan General, no cabe duda de que se evitarían considerables

problemas y eventuales conflictos a los ciudadanos y a la propia Administración si aquélla se llevara a efecto.

## CONCLUSIONES

1. La modificación urbanística proyectada se ha tramitado correctamente y procede su aprobación por Orden Departamental dictada por el titular de la Consejería de Política Territorial de la Administración autonómica, sin perjuicio de lo advertido en el Punto 1 del Fundamento II y a salvo de lo expresado en la Conclusión Cuarta.

2. La indicada modificación, afectante a la zona verde contemplada en el Plan General del Municipio de Yaiza en el lugar de Playa Blanca, se ajusta a Derecho, siendo conforme al interés público su revisión y a las determinaciones urbanísticas su incremento y nueva ubicación, máxime al disminuirse el índice de edificabilidad de la zona, como se razona en el Fundamento III, Punto 1.

3. Es también jurídicamente procedente la disminución en el lugar del límite de edificabilidad de las parcelas, habida cuenta que ello no incrementa la edificabilidad en dicho lugar, ni exige aumento allí de zonas verdes y/o libres o, lógicamente, en el Municipio, según se expone asimismo en el Punto 1 del Fundamento III.

4. El Informe preceptivo de la Administración del Estado sobre modificación de Planes urbanísticos a aprobar por la CAC que interesen a la costa únicamente es vinculante en cuanto se refiera al demanio marítimo-terrestre o a la servidumbre de acceso o tránsito al mismo; pero no en cuanto a la servidumbre de protección o a la zona de influencia; de modo que, como se explica en el Punto 2 del Fundamento III, la modificación a efectuar tan sólo debe recoger expresamente la indicación que sobre tal demanio se señala en el Informe emitido por la Dirección General de Costas; a lo que no obsta, por las razones apuntadas en idéntico lugar de este Dictamen, que se cumpla al respecto y con antelación lo ordenado en el artículo 117.2 LRSOU o que se puedan incorporar también a la reforma las otras observaciones no vinculantes de ese Informe.

5. Procede que el futuro PERI de Playa Blanca incorpore la determinación del Plan General, introducida por la modificación a aprobar, del nuevo límite de edificabilidad de las parcelas.