

No hay posibilidad de convalidación de los planes urbanísticos si se declara la nulidad de pleno derecho por vicios esenciales en su elaboración

17/10/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 5.ª

Sentencia 670/2025, de 02 de junio de 2025

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 1476/2023

Ponente Excmo. Sr. MARIA CONCEPCION GARCIA VICARIO

En Madrid, a 2 de junio de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 1476/2023, interpuesto por el Excmo Ayuntamiento de Yaiza, representado por la procuradora de los Tribunales D.ª. María del Pilar García Coello, bajo la dirección letrada de D. Antonio Andrés Medina Gutiérrez, y las mercantiles Club Lanzarote, SA y Yudaya, SL., representadas por los procuradores de los Tribunales D. Antonio Lorenzo Vega y D. Tomás Ramírez Hernández respectivamente, bajo las direcciones letradas respectivas de Don José María Baño León y D. Santiago Araña Galván, contra la sentencia de 22 de septiembre de 2022, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, en el procedimiento ordinario 14/2015, promovido contra la resolución de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, de 29 de julio de 2014, publicada en el BOP de fecha 26 de noviembre de 2014, en virtud de la cual se acordó la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Supletoria de Yaiza-Lanzarote, (expediente NUM000).

Se han personado como parte recurrida la Comunidad Autónoma de Canarias, representada y defendida por la letrada de los servicios jurídicos del Gobierno de Canarias y D. Patricio, representado por la procuradora de los Tribunales D.ª Tania Domínguez Limiñana y, bajo la dirección letrada de D. Honorio Nicolás García-Bravo Betancort.

Ha sido ponente la Excmo. Sra. D.ª María Concepción García Vicario.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de D. Patricio, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Canarias de 29 de julio de 2014, BOP de 26 de noviembre de 2014, por la cual se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Supletoria del Ayuntamiento de Yaiza (Lanzarote).

SEGUNDO.- Dicho recurso fue estimado por la sentencia n.º 274/2022 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, (sede las Palmas), dictada en fecha 22 de septiembre de 2022 y, cuyo fallo literalmente establece:

“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 de Yaiza, que debemos anular y anulamos sin realizar expreso pronunciamiento sobre costas.”

TERCERO.- Contra la referida sentencia prepararon recurso de casación las representaciones procesales del Excmo Ayuntamiento de Yaiza (Lanzarote), y las mercantiles Club Lanzarote, S.A., y Yudaya, SL., que la Sala de instancia tuvo por preparados en auto de 22 de febrero de 2023, ordenando al tiempo, remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de las partes.

CUARTO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal, la Sección Primera de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo en auto de 29 de junio de 2023, declaró que la cuestión planteada en el recurso que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en:

“ [...] a) Reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, corregir, o rectificar la doctrina jurisprudencial referida a la posibilidad de concretar la declaración de nulidad de pleno derecho de un procedimiento de actuación urbanística a las precisas determinaciones afectadas por el vicio de nulidad (nulidad parcial).

b) Determinar la trascendencia de otorgar carácter indicativo a las determinaciones del planeamiento que se vean afectadas por informes sectoriales vinculantes y la remisión a la legislación sectorial de tales determinaciones.”

Y, a tal efecto, dicho auto, identificó como normas jurídicas que deberían ser objeto de interpretación las siguientes: “ artículos 16.6 de la Ley 37/2015, de 20 de septiembre, de Carreteras y 71.1 a) LJCA.”

QUINTO.- Los recurrentes Yudaya, S.L, Club Lanzarote, S.A y el Excmo. Ayuntamiento de Yaiza, interpusieron sendos recursos de casación mediante escritos de 13, 18 y 20 de septiembre de 2023, respectivamente.

La mercantil Yudaya, SL., interesó que la Sala estimase el recurso interpuesto, casando y anulando la Sentencia impugnada y, “[...] resolviendo, en su lugar, estimar tan solo parcialmente el recurso contencioso-administrativo P.O. 14/2015, restringiendo expresamente el alcance de la declaración de nulidad a tan solo sus determinaciones (gráficas y escritas) relativas a las nuevas "glorietas" previstas en el PGS impugnado en la carreteras LZ-2 así como, en su caso, también el antes transcrito primer inciso del art. 5.3.5.2 de las normas urbanísticas generales del PGS.”

La recurrente Club Lanzarote, S.A, en su escrito de interposición suplicó a la Sala:

“ [...]: previos los trámites procesales oportunos, dicte en su día Sentencia que estime el presente recurso, case y anule la sentencia recurrida, desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto y confirme el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 29 de julio de 2014, que aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Supletorio de Yaiza en los términos interesados.”

Por otro lado, la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Yaiza solicitó que la Sala dictase Sentencia por la que: “[...] estime el presente recurso, casando y anulando la Sentencia recurrida, y desestimando el recurso contencioso-administrativo formulado por Don Patricio, en los términos interesados en este escrito.”

SEXTO.- Conferido traslado a la partes recurridas para que manifestaran su oposición, la Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, presentó escrito de alegaciones el 10 de noviembre de 2023, en el que puso de manifiesto su no oposición a los tres recursos de casación interpuestos, con las siguientes puntualizaciones:

I.- Que ante la Sala Especial de casación del TSJ pende Recurso de Casación interpuesto por esta representación en el que en definitiva se viene a solicitar que con estimación del mismo se desestime la demanda interpuesta por D. Patricio en su integridad.

II.- Que por tal motivo, con carácter subsidiario a la referida petición, procedería la declaración de nulidad sólo parcial del Plan General de Ordenación Sustitutorio de Yaiza (en adelante, PGOS) tal y como

interesan las representaciones de YUDAYA, S.L., CLUB LANZAROTE, S.A. y por el Ayuntamiento de Yaiza, porque, en efecto, el eventual vicio detectado por el incumplimiento atribuido del informe de la Dirección General de Infraestructura Viaria del Gobierno de Canarias -que no lo fue, pues la condición supuestamente incumplida no la impuso el Gobierno de Canarias en su informe preceptivo y vinculante, sino el Cabildo Insular de Lanzarote en un informe no vinculante, no diciendo el Informe autonómico lo que se le atribuye en la sentencia recurrida- se circunscribe a una zona perfectamente acotada del municipio de Yaiza, y de la localidad de Playa Blanca, de tal forma que las determinaciones son perfectamente individualizables.[...]”.

D. Patricio se opuso a los recursos presentados mediante escrito presentado el 13 de noviembre de 2023, en el que literalmente suplicaba a la Sala:

“[...] (I) la desestimación de todos ellos, declarando no haber lugar a la casación de la Sentencia impugnada, la cual se confirma, con condena en costas a la Administración recurrente y resto de entidades mercantiles codemandadas recurrentes y, alternativamente, para el caso de estimar la casación por alguno de los motivos de los recursos interpuestos (II), analizando el pleito en los términos en que el debate procesal de instancia se entabló, se resuelvan y estimen las pretensiones deducidas en el proceso como entabló, se resuelvan y se estimen las pretensiones deducidas en el procedo como alegaciones genéricas octava (ausencia o insuficiencia de informe sobre Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera) novena (ausencia o insuficiencia del Informe o Memoria de Sostenibilidad Económica) y décimo segunda (incumplimiento y no subsanación de los estipulado en el Informe sobre patrimonio arqueológico) de la demanda, con arreglo a los fundamentos expuestos, confirmando la nulidad plena del Plan impugnado por todas o algunas de las referidas pretensiones, con expresa condena en costas de las partes recurrentes.”

SÉPTIMO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública, quedando el recurso concluso y pendiente de señalamiento.

OCTAVO.- Por providencia de 7 de marzo de 2025 se designó nueva magistrada ponente a la Excm. Sra. D.ª María Concepción García Vicario y señaló para deliberación, votación y fallo el día 27 de mayo de 2025, fecha en que ha tenido lugar dicho acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El objeto del presente recurso de casación.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en las Palmas de Gran Canaria, dictó sentencia el 22 de septiembre de 2022, en el Procedimiento Ordinario n.º 14/2015, por la que estimando el recurso interpuesto por la representación procesal de D. Patricio, declara nula por contraria a derecho la resolución de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Canarias (COTMAC) de 29 de julio de 2014, por la que se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Supletorio de Yaiza (Lanzarote) anulando el PGOS, sin realizar especial pronunciamiento en costas.

En virtud de tal estimación, declara la nulidad del Plan por contravención de dos informes sectoriales de carreteras (uno de la Viceconsejería de Infraestructuras y Planificación de la Administración Autonómica, y otro, que entiende acorde del área correspondiente del Cabildo Insular) que estima no solo preceptivos, sino vinculantes, razonando - en lo sustancial- en el fundamento jurídico decimotavo lo siguiente:

“[...] 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. [...]"

SEGUNDO.- Las cuestiones casacionales.

La Sección de Admisión declaró que las cuestiones planteadas en los recursos de casación tramitados con el n.º 1476/2023 - preparados por las respectivas representaciones procesales del Ayuntamiento de Yaiza, de la mercantil Club Lanzarote, S.A. y de la sociedad Yudaya, S.L. - que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en:

"a) Reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, corregir o rectificar la doctrina jurisprudencial referida a la posibilidad de concretar la declaración de nulidad de pleno derecho de un procedimiento de actuación urbanística a las precisas determinaciones afectadas por el vicio de nulidad (nulidad parcial).

b) Determinar la trascendencia de otorgar carácter indicativo a las determinaciones del planeamiento que se vean afectadas por informes sectoriales vinculantes y la remisión a la legislación sectorial de tales determinaciones."

En el auto se identifican como normas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 16.6 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras y 71.1.a) LJCA, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

TERCERO.- El escrito de interposición formulado por el Ayuntamiento de Yaiza.

Considera que el instrumento urbanístico sometido a revisión en el presente procedimiento es ajustado a derecho y, en consecuencia, nunca debió ser anulado, alegando en lo sustancial que:

A.- La sentencia anula el Plan General de Ordenación Supletorio de Yaiza por contravenir dos informes sectoriales de carreteras, el emitido por la Viceconsejería de Infraestructura y Planificación de la Administración Autónoma, y el Informe de Carreteras del Cabildo Insular de Lanzarote, obviando que ambos fueron asumidos por el Planeamiento integrando fielmente sus consideraciones (en clara referencia al artículo 5.3.5.2 de las Normas Urbanísticas Generales).

Sostiene que, de ambos informes, el de la Viceconsejería - único al que la sentencia le reconoce el carácter de vinculante - se refería a glorietas ya existentes, concretamente a la línea límite de la edificación y retranqueo de la edificación para el último tramo de la carretera LZ-2, y tales determinaciones fueron incorporadas a los planos de ordenación cumpliéndose la directriz vinculante. Y el informe del servicio de carreteras del Cabildo Insular de Lanzarote (no vinculante) se refería a la modificación del trazado de las nuevas glorietas propuestas para la LZ-2 y LZ-701, habiendo acogido en todo caso el PGOS tal condicionante como "indicativo".

Mantiene que la sentencia vulnera la jurisprudencia establecida al efecto, entre otras, en sentencias n.º 569/2020, de 27 de mayo (rec. 6731/2018), n.º 234/2022, de 23 de febrero (rec. 4555/2020) y la sentencia n.º 318/2020, de 4 de marzo (rec. 2560/2017) pues en la medida que la infracción apreciada

por la Sala puede individualizarse, ya que afecta única y exclusivamente a las concretas determinaciones del trazado de una rotonda y la línea límite de edificación, lo que procedería, en su caso, es la declaración de nulidad parcial de la disposición general recurrida y no la nulidad del Plan en su integridad.

B.- La Sala debió declarar que las condiciones del informe preceptivo no fueron desatendidas, porque en la normativa del Plan se indicaba expresamente que las nuevas conexiones o intersecciones y las modificaciones de las existentes, debían considerarse como indicativas, teniendo el mismo carácter indicativo la línea de edificación, siendo de aplicación lo establecido en la legislación sectorial.

En definitiva, interesa que este Tribunal determine si se puede declarar la nulidad de un Plan apelando a que se desatiende un informe sectorial, a pesar de que las consideraciones de dicho informe se han incorporado a la normativa del Plan como indicativas. Y por ello solicita se estime el recurso de casación, casando y anulando la sentencia recurrida y desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Sr. Patricio.

CUARTO.- El escrito de interposición formulado por la representación procesal de la mercantil Club Lanzarote, S.A.

Por razones sistemáticas, invirtiendo el orden de análisis establecido en el auto de admisión, dicha representación procesal alega que:

A.- Un informe sectorial vinculante se cumple cuando el Plan prevé expresamente el carácter indicativo de las determinaciones del planeamiento que se ven afectadas por el informe y se remite a la legislación sectorial de tales determinaciones.

En el presente caso, las consideraciones de los informes sectoriales se han trasladado a la normativa del Plan, por lo que no puede entenderse que se han desatendido las consideraciones de los mismos, no procediendo por ello declarar la nulidad íntegra del Plan.

Al modificarse el contenido del artículo 5.3.5.2 de las Normas urbanísticas generales del Plan, se cumplió estrictamente con lo dispuesto en el informe sectorial, no siendo necesario modificar el trazado de las glorietas establecido con anterioridad, puesto que se ha indicado expresamente que el mismo es indicativo, concluyendo que se cumple un informe sectorial condicionado cuando el plan prevé expresamente el carácter indicativo de las determinaciones afectadas por ese informe vinculante, remitiéndose a la legislación sectorial.

B.- Procede reafirmar la doctrina jurisprudencial referida a la posibilidad de concretar la declaración de nulidad de pleno derecho de un procedimiento de actuación urbanística a las precisas determinaciones afectadas por el vicio de nulidad, invocando al efecto las sentencias de 27 de mayo de 2020 (STS n.º 569/2020, rec. 6731/2018), de 23 de febrero de 2022 (STS n.º 234/2022, rec. 4555/2020) y la de 4 de marzo de 2020 (STS 318/2020, rec. 2560/2017).

En el supuesto analizado por la sentencia impugnada, la nulidad afecta a un concreto ámbito del PGOS de Yaiza y se basa en un informe de carreteras que se refiere a una rotonda de conexión, por lo que sin perjuicio que las consideraciones del informe se introducen en el PGOS, la realidad es que el vicio de nulidad apreciado puede individualizarse respecto a un determinado ámbito territorial del plan (la rotonda a la que se refiere el informe) y a unas concretas determinaciones (artículo 5.3.5.2 de las normas urbanísticas del PGOU) por lo que la nulidad nunca puede afectar a todo el Plan, sino a ese concreto ámbito, dejando a salvo el resto de determinaciones que no se ven afectadas por esta declaración de nulidad.

C.- La sentencia impugnada vulnera el artículo 71.1 a) LJCA que permite anular parcialmente la disposición recurrida, de modo que no existe ningún impedimento legal para que se declare la nulidad parcial de una disposición general.

La Sala de instancia admite que la cuestión relativa al informe de carreteras es una cuestión puntual en el amplísimo marco del PGOS de Yaiza, pero considera que se desatendió el informe de carreteras y ello conlleva la nulidad de todo el Plan, alegando que, al entenderlo así, la sentencia vulnera la jurisprudencia invocada y el artículo 71.1 a) de la Ley Jurisdiccional.

Y termina solicitando se dicte sentencia que estime el presente recurso casando y anulando la sentencia recurrida, y desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Sr. Patricio. Además, a efectos meramente dialécticos, de considerarse la nulidad, la misma sería parcial porque la ubicación exacta de una rotonda y la línea límite de edificación de la misma nada tienen que ver con el resto de determinaciones del PGOS de Yaiza.

QUINTO.- El escrito de interposición formulado por la representación procesal de la mercantil Yudaya, S.L.

Dicha representación procesal, interesa se integren los hechos admitidos como probados por la Sala de instancia, con los hechos que se aducen y que fueron omitidos en la sentencia impugnada, alegando que las condiciones del informe vinculante de carreteras de la Viceconsejería de 17.06.2014, en particular la relativa a sus apartados 4.1 y 4.2 constan cumplidas en el documento técnico del PGOS aprobado (Ficha del área de ordenación de suelo urbano) según se constata en los planos señalados, no exigiendo dicho informe la eliminación de las nuevas glorietas propuestas en el PGOS para la carretera LZ-2, pues a tal específico condicionado solo se refiere el informe de carreteras del Cabildo de 20.06.2014 que no es vinculante.

Invoca en apoyo de sus pretensiones:

A.- Infracción de la doctrina jurisprudencial sobre nulidad parcial, plasmada en las sentencias n.º 318/2020, de 4 de marzo (rec. 2560/2017) y n.º 569/2020, de 27 de mayo (rec. 6731/2018), en interpretación del art. 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 71.1.a) LJCA y con el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, al no pronunciarse sobre la trascendencia de esa concreta contravención respecto del resto de las determinaciones y del ámbito territorial de dicho PGOS, cuando el propio art. 16.6 de la Ley básica estatal 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, en su último párrafo establece que “Las determinaciones urbanísticas que pudieran derivar de una eventual aprobación definitiva de aquél que afecten al dominio, o al servicio públicos de titularidad estatal, serán nulas de pleno derecho.” circunscribiendo así el alcance de la nulidad solo a tales concretas determinaciones urbanísticas y no a la totalidad del instrumento de planeamiento.

B.- Infracción de la doctrina recogida en las sentencias n.º 548/2020, de 25 de mayo (rec.3750/2018) y n.º 90/2022, de 27 de abril (rec.4034/2022) respecto de la debida proporcionalidad que se ha de guardar en la determinación del alcance de la invalidez de las disposiciones generales y, por tanto, de los planes, en relación con el art. 106 CE, no habiéndose ponderado por la Sala de instancia la relevancia o trascendencia sobre el resto de las determinaciones del PGOS no afectadas, ni sobre el resto del territorio municipal ordenado.

C.- Infracción del art. 216 (justicia rogada) y de los apartados 1 y 2 del art. 217 (carga de la prueba) ambos de la Ley de Enjuiciamiento Civil aplicables supletoriamente en virtud de la Disposición Final 1.ª LJCA, sobre el onus probandi y la carga de la prueba, así como de la jurisprudencia al respecto en el ámbito del proceso contencioso-administrativo.

Y en su virtud solicita se dicte sentencia por la que se estime el recurso y casando y anulando la sentencia recurrida, se acuerde estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo, restringiendo expresamente el alcance de la declaración de nulidad a tan solo sus determinaciones (gráficas y escritas) relativas a las nuevas "glorietas" previstas en el PGOS en la carretera LZ-2 así como, en su caso, también al primer inciso del art. 5.3.5.2 de las normas urbanísticas generales de referido PGOS.

SEXTO.- El escrito de la Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias.

Dicha parte, no se opone a ninguno de los tres recursos de casación interpuestos por el Ayuntamiento de Yaiza, y las mercantiles Club Lanzarote, S.A. y Yudaya, S.L.

Y a la vista de su contenido efectúa las siguientes puntualizaciones:

1.- Ante la Sala Especial de Casación del Tribunal Superior de Justicia de Canarias pende un recurso de casación por infracción de normativa autonómica, en el que se solicita se desestime la demanda del Sr. Patricio en su integridad.

2.- Con carácter subsidiario, procedería la declaración de nulidad sólo parcial del PGOS de Yaiza, porque el eventual vicio detectado por el incumplimiento atribuido del informe de la Dirección General de Infraestructura Vial del Gobierno de Canarias -que no lo fue, pues la condición supuestamente incumplida no la impuso el Gobierno de Canarias en su informe preceptivo y vinculante, sino el Cabildo Insular de Lanzarote en un informe no vinculante, no diciendo el informe autonómico lo que se le atribuye en la sentencia recurrida - se circunscribe a una zona perfectamente acotada del municipio de Yaiza, y de la localidad de Playa Blanca, sin que tenga repercusión no sólo en el resto del municipio sino ni siquiera en el propio núcleo de Playa Blanca, de tal forma que las determinaciones son perfectamente individualizables, todo ello en aplicación del principio de proporcionalidad que exige elegir la medida menos gravosa a los intereses generales, ponderando igualmente la complejidad que conlleva la aprobación definitiva de un instrumento de planeamiento municipal al carecer la ejecución de las rotondas de trascendencia para el resto de la vertebración del municipio, ya que tenían carácter meramente indicativo -como aseveró asimismo el redactor del PGOS, Sr. Pedro Miguel, en su declaración ante la Sala de instancia - y se concreta en el art. 5.3.5.2 de las Normas urbanísticas generales del PGOS, sin que el demandante haya practicado prueba alguna que determine lo contrario, en concreto, que las determinaciones relativas a las glorietas tuvieran afectación a la superficie completa de todo el municipio de Yaiza.

Y concluye que la Sala de instancia, al estimar íntegramente la demanda y anular el acto administrativo de aprobación del PGOS, no calibró debidamente lo que supone tramitar un Plan como para tener que volver a iniciar el procedimiento de nuevo por sólo dos rotondas que aparecían dibujadas con un trazado sólo con carácter meramente indicativo, sin perjuicio de que la Administración con competencia en materia de carreteras, acometiera si acaso su ejecución si llegara a estimarlo oportuno, debiendo haber resuelto la anulación sólo parcial del PGOS en aplicación del art. 71.1.a) LJCA en relación con el art. 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (hoy art. 51 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

SÉPTIMO.- El escrito de oposición formulado por la representación procesal de D. Patricio.

Frente a lo invocado por los distintos recurrentes, alega que:

A.- Es doctrina jurisprudencial reiterada que el grado de ineficacia de los reglamentos no es el de la anulabilidad, sino el de la nulidad absoluta o de pleno derecho, ahora plasmado en el art. 47.2 Ley 39/2015, con el efecto ex tunc que le es propio, que impide ab origine la pervivencia del plan. Los defectos de procedimiento en la elaboración de las disposiciones de carácter general tienen naturaleza sustancial con la consecuencia de la nulidad de pleno.

Atendiendo al carácter preceptivo y vinculante del informe sectorial a emitir por la administración de carreteras (Artículo 10.2 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras) la ausencia de justificación de la subsanación de las deficiencias denunciadas en mencionado informe determina la nulidad de la aprobación definitiva del Plan - STS de 13/09/2012 (rec.614/2009)-.

Indica que por el término municipal de Yaiza únicamente discurre un tramo de la 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. Las afecciones a la carretera

insular puestas de manifiesto en el informe del Cabildo Insular, principalmente por razones de seguridad, lo son para todos los usuarios de la misma, por lo que su desatención deliberada por el Plan General afecta a un sistema estructural insular que reclama la nulidad plena del Plan, sin que sea posible que tal determinación sólo tenga efectos en la parte del territorio municipal en que se ubican las glorietas, pues no cabe desligar este tramo de la carretera insular con el resto del territorio municipal e insular para mantener la validez del resto del Plan. Estas afecciones son, por sí mismas, determinantes de la íntegra nulidad del Plan, al no ser posible su restricción a un determinado ámbito territorial o a concretas determinaciones de este.

B.- El carácter indicativo del trazado de las glorietas así expresamente indicado en el Plan anulado y su sujeción posterior a la aplicación de la legislación sectorial de carreteras, no cumplimenta el informe desfavorable de carreteras en virtud del cual debió subsanarse mediante la modificación requerida - eliminación y sustitución - de dichas determinaciones en el propio Plan.

Sostiene que el informe del Cabildo Insular, expedido por una administración competente, además de preceptivo, es vinculante y, el condicionado del mismo lo fue por motivos de legalidad y oportunidad (seguridad del tráfico y comodidad), al contravenir la normativa de carreteras por ser la actuación proyectada insegura, y cuya inexorable solución pasaba por eliminar las glorietas o centrarlas exclusivamente sobre la carretera LZ-701, lo que no se efectuó y determina la nulidad de pleno derecho del PGOS.

Con base en tales consideraciones, solicita se desestimen los recursos de casación interpuestos y se declare no haber lugar a casar la sentencia impugnada y, alternativamente, para el caso de prosperar cualquiera de los recursos, se solicita se entre a resolver el litigio ya como Tribunal de instancia, analizando el pleito en los términos en que el debate procesal se entabló, se resuelvan y se estimen las pretensiones deducidas en el proceso como alegaciones genéricas octava (ausencia o insuficiencia de informe sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera) novena (ausencia o insuficiencia del informe o memoria de sostenibilidad económica) y decimosegunda (incumplimiento y no subsanación de lo estipulado en el informe sobre el patrimonio arqueológico) de la demanda, con arreglo a los fundamentos expuestos, confirmando la nulidad plena del Plan impugnado por todas o alguna de las referidas pretensiones, con expresa condena en costas de las partes recurrentes.

OCTAVO.- Antecedentes relevantes para la resolución de los recursos de casación interpuestos.

De lo actuado se desprenden los siguientes antecedentes cuya toma en consideración resulta necesaria para la adecuada resolución del presente recurso:

1.- Con ocasión de la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Supletorio de Yaiza (Lanzarote) se emitieron en el expediente diversos informes sectoriales, en lo que aquí interesa, dos informes por los servicios de carreteras.

2.- El emitido por Viceconsejería de Infraestructuras y Planificación de la Administración Autónoma de 17.06.2014, que concluye con el siguiente 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 n.º 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".

3.- El segundo informe sectorial, fue emitido el 20.06.2014 por el servicio de carreteras del Cabildo Insular, concretamente por el Área de Obras Públicas, Oficina Técnica Vías y Obras y Parque Móvil del citado Cabildo de Lanzarote, que emitió informe condicionado "a que se modifique 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. "

4.- Ambos informes se emitieron al amparo de lo establecido en el art. 16.2 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, conforme al cual:

Dos. En la tramitación de cualquier figura de planeamiento urbanístico, o de sus modificaciones o revisiones, que afecten a carreteras regionales e insulares, así como a las determinaciones del Plan Regional, o de los Planes Insulares, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá notificar preceptivamente, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del planeamiento previsto a la Consejería competente en materia de carreteras del Gobierno de Canarias, así como al respectivo Cabildo Insular, disponiendo éstos del plazo de dos meses para devolver informe sobre los aspectos que estimen convenientes. Transcurrido dicho plazo sin que exista contestación se entenderá otorgada la conformidad por parte de la administración que no lo hubiese hecho.

En el caso de existir disconformidad por parte del Gobierno de Canarias o del Cabildo Insular con las determinaciones previstas por el planeamiento en tramitación, y el órgano actuante no hubiese rectificado en el sentido demandado al proceder al posterior trámite de aprobación inicial, aquél

quedará en suspenso hasta la modificación y nueva aprobación, cuando al tomar conocimiento de la persistencia en los planteamientos iniciales la Administración contrariada decida comunicar el carácter vinculante de su iniciativa, lo cual habrá de hacerlo constar fehacientemente durante los preceptivos períodos de información pública y audiencia expresa.”

En similares términos y en el ámbito estatal, se pronuncia el art. 16.6 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, que dispone:

“6. Acordada la redacción, revisión, modificación o adaptación de cualquier instrumento de planificación, desarrollo o gestión territorial, urbanística, o de protección medioambiental, que pudiera afectar, directa o indirectamente, a las carreteras del Estado, o a sus elementos funcionales, por estar dentro de su zona de influencia, y con independencia de su distancia a las mismas, el órgano competente para aprobar inicialmente el instrumento correspondiente, deberá ponerlo en conocimiento del Ministerio de Fomento, antes de dicha aprobación inicial, para que éste emita un informe comprensivo de las consideraciones que estime convenientes para la protección del dominio público. La misma regla será aplicable también al inicio de la tramitación de aquellas licencias que vayan a concederse en ausencia de los instrumentos citados. Reglamentariamente se definirá la zona de influencia de las carreteras del Estado.

El Ministerio de Fomento dispondrá de un plazo de tres meses para emitir su informe, que será vinculante en lo que se refiere a las posibles afecciones a la Red de Carreteras del Estado. Transcurrido dicho plazo sin que el informe se haya evacuado, se entenderá que es conforme con el instrumento de que se trate, al efecto de poder continuar con su tramitación. Las determinaciones urbanísticas que pudieran derivar de una eventual aprobación definitiva de aquél que afecten al dominio, o al servicio públicos de titularidad estatal, serán nulas de pleno derecho. También será nulo de pleno derecho cualquiera de los instrumentos mencionados en este apartado en cuya tramitación se haya omitido la petición del informe preceptivo del Ministerio de Fomento, así como cuando sean aprobados antes de que transcurra el plazo del que dispone dicho departamento para evacuarlo y en ausencia del mismo, cuando menoscaben, alteren o perjudiquen la adecuada explotación de las carreteras del Estado.”

5.- En el Fichero de ámbitos urbanísticos del PGOS de Yaiza - aprobado definitivamente por la COTMAC en sesión de 29.07.2014 - correspondiente al área de ordenación del casco de Playa Blanca figura que “en los planos de ordenación se refleja la adecuación de la línea de edificación correspondiente al último tramo de carretera de interés regional LZ-2 a su paso por el núcleo de Playa Blanca, entre las glorietas de acceso al centro del pueblo y la de acceso al Puerto de Playa Blanca.”

6.- El artículo 5. 3. 5. 2 de las Normas urbanísticas generales del PGOS de Yaiza finalmente aprobado, establece que:

"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".

7.- La Sala de instancia estima el recurso y declara la nulidad del PGOS por contravención de referidos informes sectoriales de carreteras, que estima no solo preceptivos, sino vinculantes, en los términos reflejados en el fundamento primero de la presente resolución, de lo que discrepan las partes recurrentes con el alcance dicho.

NOVENO.- Sobre la integración de hechos probados solicitada por la mercantil Yudaya, S.L.

Como reiteradamente tiene dicho esta Sala, en el nuevo modelo de recurso de casación, su objeto se limita a las cuestiones de derecho, con exclusión de las cuestiones de hecho, que quedan extramuros

del recurso, sin perjuicio de la facultad de “integrar los hechos” que se otorga al Tribunal de casación para el supuesto de que ello sea preciso para apreciar la infracción alegada, como exige el art. 87 bis 1.º, en relación con el art. 93.3 LJCA.

En efecto, se admite la facultad de integración de hechos de este Tribunal, de modo que en la resolución de la concreta controversia jurídica que es el objeto del proceso, podrá integrar en los hechos admitidos como probados por el órgano de instancia aquellos otros que, habiendo sido omitidos por éste, se encuentren suficientemente probados según las actuaciones, siempre y cuando tomarlos en consideración resulte estrictamente necesario para apreciar la infracción normativa o jurisprudencia alegada, incluida la desviación de poder.

Conviene matizar que, aunque la recurrente pueda solicitar la integración de los hechos admitidos como probados por el órgano de instancia, no será posible que bajo tal amparo se pretenda denunciar en casación la errónea valoración de la prueba. Téngase en cuenta que la integración de los hechos que permite el artículo 93.3 de la LJCA no faculta para simplemente anular los que tuvo como probados el órgano “a quo” y así invocar una falta de motivación. Tampoco permite anular y sustituir la operación valorativa de los órganos jurisdiccionales de instancia y de apelación, mediante su completa sustitución por la valoración que interesa y postula la parte recurrente.

Recordemos que en auto de 31 de enero de 2020 (recurso de queja núm. 6/2019) hemos declarado que “(...) en relación con esta facultad de integración de hechos ha resaltado la jurisprudencia constante que sirve para integrar en los hechos admitidos como probados por el Tribunal de instancia otros que hubieran sido omitidos por éste, pero no puede emplearse para contradecir aquellos y construir, así, un “supuesto de hecho” de signo contrario al afirmado por ese Tribunal.

Desde esta perspectiva, adquiere plena lógica jurídica la afirmación sentada en la sentencia de esta Sala de 29 de enero de 2018 (RC 27/2016), dictada ya en aplicación del nuevo sistema casacional, de que *“conviene aclarar que, aunque el recurrente podrá solicitar la integración de los hechos admitidos como probados por el juzgador de instancia, no será posible que bajo tal amparo se pretenda denunciar en casación la errónea valoración de la prueba, esto es, aquellos supuestos en los que lo realmente pretendido sea modificar la valoración probatoria alcanzada por la sentencia de instancia.”*

En el presente caso, la integración de hechos solicitada tiene como finalidad acreditar que las condiciones recogidas en el informe vinculante de carreteras de la Viceconsejería de 17.06.2014 constan cumplidas en el documento técnico del PGOS aprobado, sin exigir mencionado informe la eliminación de nuevas glorietas, ya que a tal específico condicionado solo se refirió el informe de carreteras del Cabildo de 20.06.2014 que afirma no es vinculante.

Estamos ante una concreta determinación, que como se desprende de los motivos impugnatorios esgrimidos en los recursos de casación interpuestos, constituye una de las cuestiones nucleares del presente procedimiento, que no podrá resolverse por la vía de integración de hechos pretendida, pues no podemos obviar que ambos informes y el cumplimiento del condicionado de los mismos, han sido objeto de oportuna valoración en la sentencia recurrida, lo que nos lleva a concluir que, la verdadera voluntad de la parte recurrente es atacar, discrepando, las conclusiones valorativas realizadas por la Sala de instancia, lo que excede de las posibilidades del mecanismo procesal utilizado.

DÉCIMO.- Sobre la nulidad de los Planes de Urbanismo por contravención de informes sectoriales de carreteras preceptivos y vinculantes.

La Sala de instancia declara la nulidad del PGOS de Yaiza por contravención de los informes sectoriales de carreteras emitidos tanto por la Viceconsejería de Infraestructuras y Planificación de la Administración Autónoma el 17.06.2014, como por el servicio de carreteras correspondiente del Cabildo Insular de 20.06.2014, que califica de “acorde” al primero; informes que estima no solo preceptivos, sino vinculantes, al amparo del art. 16.2 de la Ley 9/1991, de Carreteras de Canarias.

Cierto es que inicialmente - párrafos segundo y tercero del FJ decimooctavo - parece otorgar carácter vinculante únicamente al informe dimanante del órgano correspondiente de la administración autonómica, sin embargo, de la argumentación vertida al final de dicho FJ con relación a las *“glorietas y demás elementos de la carretera”* cabe colegir que la Sala de instancia otorga carácter vinculante a ambos informes, en cuanto razona lo siguiente:

“[...] 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. [...]”

No es controvertido que ambos informes son preceptivos a tenor del art. 16.2 de la Ley 9/1991, en cuanto prevé someter a informe a la Consejería competente en materia de carreteras del Gobierno de Canarias, así como al servicio respectivo del Cabildo Insular, la tramitación de cualquier figura de planeamiento urbanístico, o de sus modificaciones o revisiones, en cuanto afecten a carreteras regionales e insulares, como aquí acontece, discrepando alguna de las partes recurrentes del carácter vinculante del informe emitido por el órgano del Cabildo, al no contener mención alguna al respecto, así como de los efectos anulatorios que la sentencia anuda a tal circunstancia.

Hemos de advertir que como refleja el “Informe relativo al trámite de consulta del PGOS de Yaiza (aprobación inicial)” que fue aprobado por el Consejo de Gobierno Insular el 04.07.2013, en relación con el informe sectorial del servicio de carreteras del Cabildo sobre el documento del PGOS emitido el 26.11.2012, en el mismo se consignó expresamente el *“carácter vinculante”* del informe sectorial de carreteras de Cabildo, por lo que huelgan mayores consideraciones al respecto.

Es más, el propio Ayuntamiento de Yaiza otorgó de facto tal condición vinculante a los dos informes, manteniendo que ambos fueron asumidos por el planteamiento integrando fielmente sus consideraciones en el artículo 5.3.5.2 de las Normas urbanísticas generales, que recordemos refieren ser “indicativas” no solo respecto a la tipología de las nuevas conexiones o intersecciones, sino también de la línea límite de edificación reflejada en los planos de ordenación pormenorizada.

Cierto es que el informe de la Viceconsejería se refería a glorietas ya existentes, concretamente a la línea límite de la edificación y retranqueo de la edificación para el último tramo de la carretera LZ-2, mientras que el informe del servicio de carreteras del Cabildo Insular de Lanzarote se refería a la modificación del trazado de las nuevas glorietas propuestas para la LZ-2 y LZ-701. Sin embargo, en modo alguno cabe entender que aquellos concretos condicionados fueran asumidos por el planeamiento finalmente aprobado.

En efecto, no se cumplen las condiciones impuestas en el informe vinculante de la Viceconsejería de 17.06.2014 simplemente con incorporar en los planos de ordenación la determinación referida a la línea de edificación correspondiente al último tramo de la carretera LZ-2, pues recordemos que aquel informe

exigió respecto de la *“línea límite de edificación y el retranqueo”* que se efectuase [...de acuerdo con lo que se refleja en el documento plano que fue adjuntado con la Orden n.º 148 de 16 de abril de 2014... 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.] resultando claro que tales condiciones no han sido asumidas en el PGOS, que incluso omite mención alguna al *“retranqueo”* por lo que la contravención de mencionado informe vinculante queda fuera de toda duda.

Y por lo que se refiere a la modificación del trazado de las nuevas glorietas propuestas para la LZ-2 y LZ-701, con ocasión de la aprobación del Plan no se consideró necesario modificar el trazado de dichas glorietas, que se consideran simplemente *“indicativas”* en el artículo 5. 3. 5. 2 de las Normas urbanísticas generales.

Es jurisprudencia reiterada de este Tribunal, que la omisión de informes sectoriales de carácter preceptivo, en la medida en que suponen la omisión de un trámite sustancial en la elaboración del planeamiento, expresamente previsto en los correspondientes preceptos legales, debe acarrear la nulidad de pleno derecho (art. 62.2 de la Ley 30/1992, actualmente, art. 47.2 de la Ley 39/2015) y así se han pronunciado entre otras las sentencias de 16 de abril de 2012 (rec. 5665/2008, FJ 2), de 11 de abril de 2011 (rec. 2088/2007, FJ 5) o la de 26 de octubre de 2020 (rec. 3606/2018, FJ 6).

La sentencia de instancia se hace eco de tal doctrina jurisprudencial, con mención expresa a las SSTS de 18-10-18, 17-1-20, 23-1-20 y de 16-06-2022 (rec. 1899/2021) conforme a la cual 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 art. 16.2 de la Ley 9/2021, de Carreteras de Canarias) conlleva la nulidad de todo el instrumento urbanístico.

Significar que, respecto de la omisión de informes sectoriales de carreteras, en concreto, los previstos en el artículo 16.2 de la Ley Canaria 9/1991, se ha pronunciado esta Sala en sentencia de 28 de octubre de 2009 (rec. 3793/2005) en el siguiente sentido:

“No pretendemos ofrecer aquí una interpretación sobre el significado del trámite previsto en el artículo 16.2 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, ni sobre la forma singular en que dicho precepto atribuye al informe allí previsto carácter vinculante, extremos todos ellos que tampoco la sentencia de instancia se detiene a examinar. Nos basta con señalar que, no habiendo sido controvertido que la Modificación del Plan Parcial afecta a la carretera regional LZ-2, la omisión del trámite de informe exigido en el citado artículo 16.2 de la Ley 9/1991, de Carreteras de Canarias, determina que el instrumento de planeamiento controvertido deba ser declarado nulo; y ello por la razón ya indicada de que toda disposición de carácter general que incurra en infracción de un precepto legal, sea de índole procedimental o sustantiva, queda aquejada de un vicio determinante de su nulidad de pleno derecho.”

En el presente caso -donde tampoco se cuestiona que la figura de planeamiento afecta a la carretera de interés regional LZ-2- no estamos ante la omisión de informes preceptivos y vinculantes, pues como se ha reflejado en el FJ Octavo, fueron emitidos sendos informes por los correspondientes servicios de carreteras del Gobierno de Canarias y del Cabildo Insular, al amparo de lo prevenido en el art. 16.2 de la Ley de la Ley 9/1991, con las especificaciones ya dichas; informes que se emitieron condicionados al cumplimiento de unas concretas determinaciones previamente expuestas, por lo que resta examinar si las mismas han sido asumidas en el instrumento de planeamiento finalmente aprobado, como sostienen los recurrentes, con base en el artículo 5. 3. 5. 2 de las Normas urbanísticas generales del PGOS de Yaiza en cuanto dispone que:

"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".

Y es en este concreto contexto por lo que el auto de admisión quiere que adicionalmente a la cuestión relativa a la posibilidad de declarar la nulidad parcial del instrumento de planeamiento, ya tratada por esta Sala, además nos pronunciemos sobre la trascendencia de las menciones meramente indicativas que contiene el Plan, sobre lo que también estima conveniente un pronunciamiento.

UNDÉCIMO.- La primera cuestión que presenta interés casacional objetivo.

I.- Solicita el auto de admisión que nos pronunciemos, en primer término, por apreciar la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, sobre si debemos reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, corregir o rectificar la doctrina jurisprudencial referida a la posibilidad de concretar la nulidad de pleno derecho de un procedimiento de actuación urbanística a las precisas determinaciones afectadas por el vicio de nulidad (nulidad parcial).

Se trae de nuevo a la Sala, la cuestión del alcance de la declaración de nulidad de los planes de urbanismo.

La sentencia n.º 569/2020, de 27 de mayo, dictada en el recurso de casación n.º 6731/2018, recoge la intensa polémica doctrinal existente en relación con las consecuencias de los defectos formales en la tramitación de los planes de urbanismo. En esa sentencia reiteramos su naturaleza normativa, así como la constante jurisprudencia de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo que, desde hace décadas (al menos ya desde la sentencia de 8 de mayo de 1968) ha declarado de manera constante que el grado de ineficacia de los reglamentos no es el de la anulabilidad, sino el de la nulidad absoluta o de pleno derecho, ahora plasmado en el art. 47.2 de la Ley 39/2015, con el efecto *ex tunc* que le es propio que impide ab origine la pervivencia del plan - sin perjuicio del límite que a tan radicales efectos impone el art. 73 LJCA - así como la posibilidad de subsanación o conservación.

Mencionada sentencia, tras una exposición minuciosa de los razonamientos que llevan a las consideraciones que acabamos de enunciar, aborda en su fundamento sexto la posibilidad de anulación parcial de los planes de urbanismo, proponiendo en el fundamento séptimo la siguiente interpretación que aquí debe reiterarse: *"De lo expuesto en los anteriores fundamentos hemos de concluir que los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan la nulidad de pleno derecho de todo el Plan impugnado, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan con una ulterior subsanación. No obstante lo anterior, en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento"*.

II.- Expuesta -aun de forma resumida- la doctrina establecida, mantenida entre otras, en sentencias n.º 1084/2021, de 22 de julio (rec. 3920/2020) y n.º 234/2022, de 23 de febrero (rec. 4555/2020), a nuestro juicio, no cabe apreciar en este momento la concurrencia de motivo alguno que pudiera justificar una modificación de dicha doctrina, por lo que, en respuesta a la primera cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión, reiteramos aquélla expresamente, remitiéndonos a lo allí razonado en cuanto fuere necesario, al no concurrir motivos para su modificación.

Consecuentemente, partiendo de que la regla general es la declaración de nulidad del Plan, habrá de estarse a cada caso concreto para determinar si en el vicio apreciado concurre el grado de individualización exigido por dicha doctrina.

DUODÉCIMO.- La segunda cuestión que presenta interés casacional objetivo.

I.- Adicionalmente, a la petición relativa a la posibilidad de nulidad parcial del instrumento de planeamiento, se solicita nos pronunciemos sobre la *trascendencia de otorgar carácter indicativo a las determinaciones del planeamiento que se vean afectadas por informes sectoriales vinculantes y la remisión a la legislación sectorial de tales determinaciones.*

El artículo 5. 3. 5. 2 de las Normas urbanísticas generales del PGOS de Yaiza establece que “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”.

El carácter “indicativo” a modo de meramente “orientativo” de los concretos condicionados recogidos en sendos informes preceptivos y vinculantes de los servicios de Carretera del Gobierno Canario y del Cabildo Insular, no permite -a juicio de esta Sala- tener por cumplidas aquellas concretas determinaciones.

Por lo que se refiere a la tipología de las nuevas conexiones o intersecciones así como la modificación de las existentes establecidas en la carretera LZ-2, recordemos que el informe del área correspondiente del Cabildo de Lanzarote de 20.06.2014, se emitió condicionado “a que se modifique 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” por lo que difícilmente puede entenderse cumplimentado el mismo considerando tales glorietas como indicativas y únicamente vinculantes en cuanto a la señalización de su emplazamiento, y no como diseño concreto a ejecutar, máxime cuando mencionado informe refleja que el Plan plantea dos nuevas glorietas en Playa Blanca, mediante las que se hace converger las carreteras LZ-2 y LZ-701 varias veces en tramo de kilómetro y medio de longitud, resultando que en dichos entronques no queda una distancia de seguridad suficiente entre los vehículos que entran y salen de la glorieta, razón por la que desde el punto de vista de la seguridad y comodidad del tráfico, la carretera LZ-2 debía permanecer igual, debiendo diseñarse las glorietas únicamente en la LZ-701, y esto es lo que justifica el condicionado del informe.

Respecto de la línea límite de edificación reflejada en los planos de ordenación pormenorizada, basta remitirse al informe de la Viceconsejería de 17.06.2014 y sus condiciones específicas reflejadas en el FJ Octavo, para constatar que se refieren tanto a la línea límite de edificación, como al retranqueo y en la forma que allí se especifica, por lo que tampoco puede entenderse cumplimentado tal condicionado con la mera mención al carácter indicativo de la línea límite de edificación reflejada en los planos de ordenación pormenorizada.

También se reputa insuficiente, a los meros efectos que aquí nos ocupan, la expresa remisión a la legislación sectorial de tales determinaciones, pues no podemos obviar que es precisamente tal legislación la que confiere a referidos informes carácter preceptivo y vinculante, no correspondiendo a esta Sala, como se dijo en la sentencia de 28 de octubre de 2009 (rec.793/2005) ofrecer aquí una interpretación sobre el significado del trámite previsto en el artículo 16.2 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, ni sobre la forma singular en que dicho precepto atribuye a los informe allí previstos carácter vinculante.

En definitiva, no cabe tener por cumplidas las condiciones impuestas en informes sectoriales preceptivos y vinculantes de carreteras, otorgando a las mismas un carácter meramente “indicativo” en las Normas urbanísticas generales del Plan, pues ello supone la introducción de un amplio margen de discrecionalidad que pugna con el carácter vinculante de los informes, siendo la propia legislación sectorial la que les otorga tal condición y prevé los efectos de la no adecuación a los mismos.

Por tanto, la *respuesta* de esta Sala a la cuestión casacional planteada es que no cabe otorgar carácter indicativo a las determinaciones del planeamiento que se vean afectadas por informes sectoriales vinculantes, resultando insuficiente la mera remisión a la legislación sectorial de tales determinaciones, cuando es tal legislación la que prevé el carácter preceptivo y vinculante de tales informes, así como las consecuencias de su incumplimiento.

DECIMOTERCERO.- Aplicación de los anteriores pronunciamientos al caso.

De conformidad con el orden de pronunciamientos que nos impone el artículo 93 de la Ley jurisdiccional, resta examinar las pretensiones accionadas en el proceso, conforme a las respuestas que se han estimado procedentes sobre las cuestiones de interés casacional suscitadas.

En consonancia con lo expuesto, no resultando posible tener por cumplidas las concretas condiciones impuestas en los informes sectoriales preceptivos y vinculantes emitidos por los servicios de carreteras del Gobierno de Canarias y del Cabildo Insular, en la medida que no cabe otorgar carácter indicativo a las determinaciones del planeamiento que se vean afectadas por tales informes, la consecuencia del incumplimiento de las condiciones impuestas y la contravención de lo allí informado, determina que el instrumento de planeamiento controvertido deba ser declarado nulo, pues toda disposición de carácter general que incurra en infracción de un precepto legal, sea de índole procedimental o sustantiva, queda aquejada de un vicio determinante de su nulidad de pleno derecho.

Dicho esto, queda por examinar la decisión de la Sala de instancia, que aún reconociendo que se trata de una cuestión puntual en el amplísimo marco del PGOS, entiende que tal contravención conlleva la declaración de nulidad total del instrumento urbanístico impugnado, y no sólo la parcial del concreto aspecto objeto de crítica por el demandante, puesto que el PGOS es un todo en el que sólo excepcionalmente cabría declarar la nulidad parcial del instrumento de ordenación.

Ciertamente, como señala la sentencia de esta Sala n.º 569/2020, de 27 de mayo, recaída en el recurso n.º 6731/2018, con relación al mismo PGOS de Yaiza, el criterio jurisprudencial es la declaración de nulidad de todo el Plan cuando concurra un defecto formal esencial en su tramitación. Esa es la solución que, en principio, sería acorde con la nulidad de las disposiciones generales, y añade:

“En este sentido debe tenerse en cuenta que un Plan, por su propia exigencia conceptual, constituye un todo armónico que comporta una interconexión en sus previsiones, de forma tal que puede verse alterado en su conjunto de modificarse de manera particular en alguna de ellas. En efecto, la finalidad del planeamiento urbanístico es establecer una regulación puntual de todo el suelo existente en su ámbito territorial, regulación que debe integrar, con amplio grado de discrecionalidad, las exigencias que se impone por la Legislación urbanística y de otra naturaleza que sea de aplicación. Ello comporta que las cargas y deberes que está en la base del planeamiento, y las determinaciones de las exigencias que impone toda una amplia normativa que protege los más variados elementos, alguno vitales, de la sociedad, que se ven afectados por el planeamiento, requiere esa armonía que han de repartirse entre todo ese ámbito territorial, de tal forma que se produce una interconexión de esas determinaciones (zonas verdes, vías públicas, espacios libres, reservas de viviendas, edificabilidad general) en todo ese ámbito, debiendo imponer en todo ese territorio un reparto de tales exigencias, de tal forma que lo que se decida en un determinado sector o área delimitada en el Plan para su ordenación, debe estar en armonía con las restantes o, si se quiere, alteradas las determinaciones de una concreta área o sector, se ven afectados los restantes que, en principio, pueden alterar las determinaciones establecidas

inicialmente. De ahí que no cabe declarar la nulidad de una determinada área o sector porque afectaría a la armonía del Plan.”

En dicha resolución, tras constatar que el Plan se aprobó definitivamente sin la emisión del informe y sin que hubiera transcurrido el plazo habilitado para evacuar el mismo conforme a la Ley de Costas, lo que constituía un trámite esencial, este Tribunal dictaminó que procedía declarar la nulidad de pleno derecho del Plan, si bien para no incurrir en reformatio in peius, desestimó los recursos de casación interpuestos y confirmó la decisión de la Sala de Canarias, en cuanto anuló el PGOS de Yaiza, en el ámbito territorial en que fuera preceptivo la emisión del informe a que se hace referencia en el art. 117-2.º de la Ley de Costas, con orden de retroacción del procedimiento al momento oportuno para que se emitiese el referido informe sobre dicho ámbito territorial.

La aplicación de las precedentes consideraciones al presente caso, conlleva la declaración de nulidad de pleno derecho de todo el Plan, tal y como declara la sentencia de instancia, por cuanto el vicio apreciado no puede individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones del mismo como propugnan los recurrentes, pues entendemos que las afecciones a la carretera insular de interés regional LZ-2, tanto en lo que se refiere la línea límite de edificación y el retranqueo de la edificación para el último tramo de la carretera -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- así como las afectantes a las nuevas glorietas propuestas para las dos carreteras por las que se accede a Playa Blanca, con el fin de que la carretera LZ-2 mantenga su trazado actual y las nuevas glorietas se diseñen únicamente para el tramo urbano de la carretera LZ-701, esto último por razones de seguridad y comodidad del tráfico, indudablemente afectan a la generalidad y no a concretas determinaciones que puedan individualizarse aisladamente, ya que la configuración de nuevas glorietas o rotondas concierne y afecta a la propia vertebración del municipio, debiendo reiterarse que el Plan constituye un todo armónico que comporta una interconexión en sus previsiones, de forma tal que alteradas las determinaciones de una concreta área o sector, se ven afectados los restantes que, en principio, pueden alterar las determinaciones establecidas inicialmente, de ahí que no cabe declarar la nulidad de una determinada área o sector, como la que aquí nos ocupa, porque afectaría a la armonía del Plan, lo que necesariamente conlleva la declaración de nulidad de pleno derecho de todo el Plan, por lo que habiéndolo acordado así la sentencia impugnada, procedente será confirmar la misma y desestimar los recursos de casación interpuestos.

DECIMOCUARTO.- Pronunciamiento sobre costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes intervinientes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

Primero.- Fijar como criterio interpretativo aplicable a las cuestiones que precisó el auto de admisión el reflejado en los Fundamentos Jurídicos Undécimo y Duodécimo esta sentencia.

Segundo.- No haber lugar a los recursos de casación interpuestos por las representaciones procesales del Ayuntamiento de Yaiza (Lanzarote), la mercantil Club Lanzarote, S.A. y de la sociedad Yudaya, S.L., contra la sentencia de 22 de septiembre de 2022, dictada en el Procedimiento Ordinario núm. 14/2015, por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en las Palmas de Gran Canaria (Sección Segunda).

Tercero.- Sin imposición de las costas causadas en los recursos de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.