

Roj: **STS 4276/2013** - ECLI: **ES:TS:2013:4276**Id Cendoj: **28079130052013100260**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **5**Fecha: **18/07/2013**Nº de Recurso: **5845/2009**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dieciocho de Julio de dos mil trece.

VISTO por la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación **5845/2009** interpuesto por la entidad "**PUNTA DEL SOL, S. A.**" representada por la Procuradora D^a. Matilde Marín Pérez contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sección Segunda, de fecha 7 de abril de 2009, en su Recurso Contencioso-administrativo 35/2007, sobre aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Natural de Jandía término municipal de Pájara (Isla de Fuerteventura).

Ha comparecido como parte recurrida la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS**, representada por la Letrada de sus Servicios Jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Contra la Resolución del Director General de Ordenación Territorio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias, de fecha 1 de diciembre de 2006 (publicada en el Boletín Oficial de Canarias de 18 de diciembre siguiente), por la que se hizo público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 20 de julio de 2006, relativo a la aprobación definitiva del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Jandía (F-3), término municipal de Pájara (Fuerteventura), la entidad "**PUNTA DEL SOL, S. A.**" interpuso recurso contencioso administrativo que fue tramitado por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas con el número 35/2007.

SEGUNDO.- Dicha Sección dictó sentencia con fecha 7 de abril de 2009 en cuya parte dispositiva se acuerda:

"FALLO: Desestimar el recurso contencioso administrativo número 35/2007, interpuesto por la representación procesal de doña Dolores Moreno Santana, en representación de Puerta del Sol S.A., contra el acto administrativo a que se refiere el antecedente de hecho primero de la presente resolución que confirmamos en el particular impugnado. No hacer expreso pronunciamiento sobre las costas".

TERCERO.- Notificada a las partes, por la representación procesal de la entidad "**PUNTA DEL SOL, S. A.**" se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado mediante providencia de la Sala de instancia de fecha 1 de septiembre de 2009, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO .- Emplazadas las partes, la representación procesal de "PUNTA DEL SOL, S. A." compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que en fecha 28 de octubre de 2009 formuló el escrito de interposición del recurso de casación, en el que, tras exponer los argumentos que considera oportunos, solicita a la Sala sentencia por la que se case y anule la recurrida, dictando otra por la que se estime el recurso contencioso administrativo interpuesto en su día.



QUINTO .- Por providencia de esta Sala de fecha 27 de enero de 2010 se acordó la admisión a trámite del recurso así como la remisión de los autos a la Sección Quinta de esta Sala para su sustanciación y por nueva providencia de 5 de marzo de 2010 se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que hizo la **COMUNIDAD AUTÓNOMAS DE CANARIAS** en escrito presentado en fecha 4 de mayo de 2010, en el que tras exponer los razonamientos oportunos solicitó a la Sala sentencia por la que se desestime el recurso formulado.

SEXTO .- Por providencia de fecha 15 de abril de 2013 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 7 de mayo de 2013, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

SEPTIMO .- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales, habiendo continuado la deliberación hasta el 9 de julio de 2013.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Se impugna en el presente Recurso de Casación la sentencia que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, dictó en fecha de 7 de abril de 2009, en su Recurso Contencioso-administrativo 35/2007, por medio de la cual desestimó el recurso interpuesto por la entidad "**PUNTA DEL SOL, S. A.**" contra la Resolución del Director General de Ordenación Territorio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias, de fecha 1 de diciembre de 2006 (publicada en el Boletín Oficial de Canarias de 18 de diciembre siguiente), por la que se hizo público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 20 de julio de 2006, relativo a la aprobación definitiva del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Jandía (F-3), término municipal de Pájara (Fuerteventura).

SEGUNDO .- En el citado recurso, la parte demandante pretendió la anulación del acto recurrido que fundamentó, en síntesis, y en lo que aquí interesa, en las siguientes argumentaciones:

1º. La extemporaneidad del PRUG, ya que su aprobación se había producido 20 años después de la Ley 12/1987, de 19 de junio, de Espacios Naturales de Canarias, que fue la norma legal que declaró, por primera vez, el Parque Natural de Jandía, 12 años después de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias (LENC), y con más de 6 años y medio de retraso respecto a la entrada en vigor del 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 (TRLOTENCAN).

2º. La vulneración de la normativa estatal de carácter básico; en concreto del artículo 15 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (LCEN), pues tal precepto establece que la elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de la zona deberá ser anterior a la declaración del Parque Natural, permitiéndose, con carácter excepcional y por razones justificadas --que se harán constar expresamente en la norma que lo declare-- su aprobación sin la previa del PORN. Tal infracción se habría producido porque la declaración del Parque --llevada a cabo mediante la Ley 12/1987, de 19 de junio-- no fue precedida de la aprobación del preceptivo PORN, ni tampoco se produjo su aprobación en el año posterior a la misma; incumplimiento de plazo que también se produjo en las sucesivas Leyes posteriores que mantuvieron la Declaración de Parque Natural, esto es, la Ley 12/1994, de 19 de diciembre (LENC), y el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que aprobó el TRLOTENCAN, y por lo que solicitó a la Sala de instancia el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto de este último texto legal o, en todo caso, que la declaración del Parque Natural de Jandía carecía de efectos, lo que privaba de cobertura jurídica al PRUG.

3º. Que el PORN del Parque Natural de Jandía no ha llegado a aprobarse, pues no puede asimilarse a éste instrumento de planificación de los recursos naturales los Planes Insulares de Ordenación (PIO) previstos en la normativa autonómica, entre otras razones porque su ámbito territorial no se refiere a una zona concreta como indica la Ley 4/1989, de 27 de marzo (LCEN), sino a la Isla, lo que también priva al PRUG impugnado del necesario soporte normativo, dado que los PRUG son desarrollo y ejecución de los PORN.

4º. Que el PRUG vacía de contenido su derecho de propiedad, destacando que la Comunidad Autónoma --con el mal administrado régimen transitorio impuesto a Parques y Reservas Naturales-- ha desatendido a los particulares propietarios del suelo, relegando su propiedad al uso público sin contraprestaciones.

Tales cuestiones son examinadas, y desestimadas por la Sala de Instancia con base en las siguientes razones:

A) La *extemporaneidad y retraso en la aprobación del PRUG* como motivo de invalidez de éste es rechazada por el Tribunal *a quo* al entender que, aun conviniendo con el recurrente "(...) en que hubiera sido deseable



la elaboración con mayor celeridad de los PRUG, también previstos por el Decreto 1/2000, sin embargo, este retraso no tiene las consecuencias que pretende el recurrente ", ya que sería un contrasentido anular o dejar sin efecto la declaración del Parque "(...) cuando lo que se recurre es el acto que precisamente pondría fin al incumplimiento y le da protección. Es decir, no se cuestiona el PRUG, sino la dilación en su elaboración, este planteamiento no puede conllevar, por sí solo, la anulación del Parque Natural, como consecuencia. Máxime, si tenemos en cuenta el contenido del propio PRUG, siendo sumamente ilustrativa la lectura de su artículo 7 del PRUG sobre los antecedentes de protección del parque y la trascendencia que tiene a nivel comunitario, nacional, autonómico: Zona de protección Especial, Zona A de máximo valor natural (PIORN-PIOF), Área de Sensibilidad Ecológica, etc " .

B) El planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, es rechazado, entre otras razones, porque "(...) lo que denuncia como vulneración inconstitucional sería el incumplimiento de un plazo marcado por la normativa estatal", no procediendo plantear tal cuestión " puesto que el producto normativa que se reclama como incumplimiento es precisamente el acto de cumplimiento que se impugna " .

C) La cuestión acerca de si los Planes Insulares de Ordenación cubren la función de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) previstos en la Ley 4/1989, de 27 de marzo (LCEN), es resuelta por la Sala en sentido afirmativo, al considerar que la Ley 12/1994, de 19 de diciembre (LENC) ---que se dictó cuando ya estaba en vigor la Ley 4/1989, de 27 de marzo, que regulaba este instrumento de planeamiento--- "(...) configuró los Planes Insulares como Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Por la singularidad y fragmentación del territorio en Canarias, se prevé la regulación de la protección de los Espacios Naturales desde un punto de vista insular, sin perjuicio de posteriormente desarrollar la protección más específica de ese parque", añadiendo más adelante que el "Plan Insular de Fuerteventura considera todo el Parque Natural como zona A de máxima protección " .

D) La cuestión referente al ámbito territorial es también rechazada al considerar la Sala de instancia que "(...) El Tribunal Constitucional en sentencia de 26 junio 1995 , señala que "las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales se sitúan materialmente en un escalón superior a los Planes homónimos, que pueden tener como ámbito espacial una zona concreta o el territorio entero, por que no, de la Comunidad correspondiente". En Canarias, precisamente la ordenación de los recursos naturales se realiza en instrumentos de ordenación general, las Directrices, y los Planes Insulares, estos últimos circunscritos al ámbito territorial de cada isla, y cierra la regulación para los Parques Naturales, el PRUG, que debe respetar las determinaciones que establezcan las Directrices y el propio Plan Insular (artículo 22. 5 del TRLOTENC).

Por lo que existen son instrumentos adicionales de protección respecto a la normativa estatal y no desprotección, como pretende el recurrente. El hecho de proteger la isla y agrupar distintos espacios naturales protegidos, ha significado por lo menos preservar de la edificación los espacios naturales categorizados como suelo rústico de especial protección.

Estimamos que no existe vulneración de la normativa estatal, dado que la misma si bien se refiere a zonas, no impide la agrupación de la ordenación de los recursos naturales de los distintos parques naturales por islas, en este caso en Fuerteventura, en un mismo instrumento. La cuestión no es la forma o el ámbito espacial del PORN; sino si el mismo es un instrumento que protege los recursos naturales del parque de Jandía.

El legislador estatal en el preámbulo de la Ley 4/1989 explicaba la flexibilidad de los PORN como instrumentos que se ofrecían a las distintas Comunidades Autónomas : "Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se configuran por la Ley, huyendo de pretensiones inviables, como instrumentos flexibles que permitirán, con diverso nivel de intensidad, un tratamiento prioritario e integral en determinadas zonas para la conservación y recuperación de los recursos, espacios naturales y especies a proteger. Las disposiciones contenidas en estos Planes constituirán un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes, condición indispensable si se pretende atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza ha producido la acción del hombre. La Ley confiere a las Administraciones Públicas competentes la aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, ofreciendo así a las Comunidades Autónomas un importante instrumento para la implantación de sus políticas territoriales".

Las peculiaridades de la legislación Canaria, en la que se encuentra armonizada la regulación de urbanismo y medio ambiente, la singularidad de nuestro territorio - islas -, y por último, la fragilidad de nuestro paisaje, y de nuestro ecosistema, justificaría la opción del legislador Canario, que entendemos introduce instrumentos adicionales de control respecto al estatal, puesto que además del PORN, cierra la protección del parque natural el PRUG " .

E) Por último, en relación con la exigencia de responsabilidad patrimonial , con base, según la recurrente, en que su propiedad se ha convertido en un parque de uso público sin aprovechamiento lucrativo, la Sala de instancia



procede a su desestimación por no haber acreditado tales perjuicios, ya que "(...) *Este planteamiento final de la demanda adolece de una prueba que acredite los aprovechamientos que afirma haber patrimonializado sobre el terreno; y justifique cuales son las modificaciones que la Administración ha introducido en su título de propiedad. El terreno está clasificado como suelo rústico de protección especial, según el PIOF (Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura) desde el año 2000, luego no será el PRUG, quien limite aún más su uso respecto a la normativa municipal, el Plan General de Pájara de 1989, en la que se ubica el Parque Natural, fue publicado en el BOP el 22 de junio de 2007, y por tanto es a esta fecha a partir de la cual el instrumento adquiere eficacia*", reiterando más adelante las mismas razones que las indicadas en sentencia anterior de la misma Sala de 19 de febrero de 2009, dictada en su recurso contencioso-administrativo 265/2007 sobre el PRUG de Lanzarote, esto es, que " *cuando un terreno se clasifica como suelo no urbanizable sin más, dado que el ordenamiento ni añade, ni quita nada al contenido natural del derecho, no será procedente indemnización alguna; añadiendo que cuando dentro del suelo no urbanizable se merman los contenidos naturales de la propiedad, puede resultar procedente la indemnización siempre que se produzca una privación singular de la propiedad, derechos o intereses patrimoniales legítimos. Al igual que sucedía en la sentencia citada, el suelo está clasificado como rústico, si bien este caso de protección especial antes del PRUG, y el recurrente no ha explicado ni siquiera identificado que usos son los que ha suprimido el PRUG respecto a los que tenía con anterioridad a su publicación. Puesto que, la legislación que le precedió de por sí era igualmente restrictiva respecto a los usos. Para poder fijar una indemnización, en cualquier caso, tendría que invocarse unos derechos o usos consolidados que cercenase la normativa impugnada; en el caso, lo que apreciamos es una definición y delimitación de las facultades de dominio, de acuerdo con la función social que ha de cumplir el derecho de propiedad, conforme a la interpretación constitucional del artículo 33 de la C.E*".

TERCERO . - Contra esa sentencia la entidad "**PUNTA DEL SOL, S. A.**" ha interpuesto recurso de casación en que desarrolla dos motivos de impugnación, ambos al amparo del epígrafe d) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), esto es, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, siendo su enunciado el siguiente:

Motivo primero , por infracción del artículo 15 de la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (LCEN) y artículo 35 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB).

En su desarrollo alega la entidad recurrente (1) que la sentencia de instancia, al confirmar la validez del PRUG impugnado, no tiene en cuenta que la declaración de Parque Natural contenida en las Leyes autonómicas 12/1987 y 12/1994 —posteriormente refundidas en el Decreto Legislativo 1/2000—, resulta inconstitucional, o cuando menos ineficaz, por contravenir la legislación básica estatal contenida en los indicados preceptos —que se señalan como infringidos— para el mantenimiento de la citada declaración, ya que los mismos preceptos exigen la previa elaboración del PORN antes de la declaración de Parque o Reserva, y, aunque se permite, con carácter excepcional y por razones justificadas —que se harán constar expresamente— la declaración sin previa aprobación del PORN, sin embargo, en el supuesto de autos, además, no se llegó a aprobar el citado PORN, ya que no puede entenderse que cumpla tal objetivo el Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura (PIOF) que, a mayor abundamiento, se aprobó en el año 2001, esto es, más de 10 años después de la Declaración del Parque Natural, retraso que no puede tener otra consecuencia que la pérdida de eficacia en la Declaración del Parque, lo cual priva del necesario soporte normativa al PRUG impugnado.

También alega (2) la infracción de los artículos 4 de la LCEN, y 16 y 18 de LPNB, que establecen el contenido de los PORN al considerar la sentencia que el PIOF es asimilable al PORN. Por otra parte (3) también considera infringido el artículo 23.1 de la CE sobre el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos; en concreto, hace referencia al trámite de información pública, previsto para el procedimiento de elaboración del PORN en el artículo 6 de la LCEN y artículo 2.h) de la LPNB, y, en materia de planeamiento urbanístico, en el artículo 6 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV); preceptos, todos ellos, que establecen el trámite de información pública y audiencia a los interesados.

Finalmente (4) se alega la infracción del artículo 43 de la LRSV y el artículo 35.b) del Texto Refundido de la Ley de Suelo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08) sobre responsabilidad patrimonial por las ordenaciones que establecen una vinculación singular de la propiedad, y, por otra parte, del artículo 18.b) de la LCEN al no atender la sentencia las limitaciones singulares, excesivas, hasta el punto de desdibujar el propio derecho de propiedad sin prever las correspondientes indemnizaciones.

Motivo segundo , por infracción de la jurisprudencia desde una doble perspectiva:



1. La que ha establecido la improcedencia ---inconstitucionalidad o ineficacia--- de la declaración de un Parque o Reserva cuando se ha incumplido el requisito de previa aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales, o su ulterior aprobación en el plazo de un año y el carácter esencial de ese plazo y requisito; y,
2. Por otra parte, la jurisprudencia relativa a la obligación de indemnizar las limitaciones singulares del derecho de propiedad, que se produce porque la sentencia soslaya la obligatoriedad de previsión en el PRUG de las correspondientes indemnizaciones derivadas de las limitaciones establecidas en aquel, que se agrava al no reconocer la sentencia el derecho a dichas indemnizaciones y amparar un PRUG que carece de la previsión de dichas indemnizaciones en su ficha económico-financiera.

CUARTO .- Pues bien, *hemos de acoger el primero de los motivos formulados* en los concretos términos que expresaremos.

Esto es, dicho sea ahora en síntesis, por no poder considerarse ---en el concreto supuesto de autos--- que el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN correspondiente al Parque Natural de Jandía), e integrado en el Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura (PIOF/PORN), en la forma en que ha sido redactado y aprobado, cumpla con las exigencias legales básicas para tal tipo de instrumentos de protección de los espacios naturales.

Por el contrario, hemos de rechazar las argumentaciones relativas a la ineficacia e inconstitucionalidad sobrevenida del PORN y del PRUG ---que es el único objeto de las pretensiones deducidas en el recurso contencioso-administrativo tramitado en la instancia---, con la consiguiente innecesariedad de formulación de cuestión alguna de inconstitucionalidad para ante el Tribunal Constitucional; también hemos de rechazar la impugnación relativa a la posibilidad legal de integración de los PORN de los espacios naturales de Canarias (pues la argumentación que acogemos es la relativa a la forma en la que se ha realizado en el caso de autos); e, igualmente, no aceptamos la argumentación relativa a la falta de audiencia e intervención de la entidad recurrente en la tramitación tanto del PORN como del PRUG.

Por otra parte, la nulidad que decretaremos hace innecesario pronunciamiento alguno en relación con la responsabilidad patrimonial, en los términos en que la misma ha sido planteada, y sin que, ahora, podamos plantearnos ---entre otras cosas, por la previa ausencia de solicitud en vía administrativa---, sobre la responsabilidad que, en su caso, hubiese podido derivarse de las limitaciones impuesta a la entidad propietaria de los terrenos derivadas ---específicamente--- del PRUG ---que no de la declaración de Parque Natural o de la aprobación PORN--- que vamos a anular.

QUINTO .- El artículo 15 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, LCEN, ahora sustituido por el 35 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, LPNB, es un precepto estatal básico, conforme a lo establecido en el artículo 149.1.23 de la Constitución, y contiene un mandato de inseparabilidad que exige ---para la declaración de un espacio como parque o reserva natural--- el que previamente se elabore y apruebe el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de la zona y, sólo excepcionalmente, cabe hacer aquella declaración sin la previa aprobación del PORN cuando existan razones que lo justifiquen debidamente expresadas en la norma que los declare, en cuyo caso ha de tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente PORN.

Resulta esencial la inseparabilidad de la declaración del Parque con la previa aprobación del PORN, pues así se consigue y garantiza, entre otras cosas ---y debido al procedimiento previsto en esas normas para la aprobación del PORN---, la participación pública previa a su aprobación, toda vez que, como indicaba el artículo 6 de la LCEN de 1989 ---y que ahora mantiene el artículo 21.2 de la LPNB de 2007, prácticamente con la misma redacción---, *" el procedimiento de elaboración de los Planes incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios del artículo 2 de la presente Ley "*.

Esta Sala y Sección ha abordado las consecuencias del incumplimiento del plazo de un año previsto como excepción a esa regla general, declarando que, en tales supuestos, la consecuencia no puede ser otra que la pérdida de vigencia e inoperancia de la norma declarativa del Parque o Reserva. Así se indica, entre otras, en las SSTs de 6 de mayo de 2003, RC 3727/1997; 21 de octubre de 2003, RC 10867/1998; 28 de junio de 2004, RC 4337/2001; 22 de febrero de 2005, RC 2278/2002; 5 de abril de 2006, RC 373/2003; 11 de noviembre de 2009, RC 4102 / 2005; 21 de abril de 2010, RC 882 / 2006 y 18 de mayo de 2012, RC 3904/2008.

También hemos distinguido entre diversos supuestos: (1) cuando la declaración se efectúa por la Administración, en cuyo caso el incumplimiento es determinante de su nulidad, y (2) cuando se realiza por Ley (artículo 18.1 de la LCEN), en que pierde su eficacia con todas las consecuencias jurídicas derivadas de ello, la cual se recobra cuando se aprueba el correspondiente PORN, siempre que perduren o permanezcan las



razones por las que mediante dicha Ley se declaró la zona parque o reserva (SSTS de 5 de abril de 2006, RC 373/2003 y 11 de noviembre de 2009, RC 4102/2005).

Más en concreto, en el recurso de casación resuelto por la STS de 5 de abril de 2006 —en la que se analizaba el Decreto 27/1999, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprobó el PORN de los Recursos Naturales del Parque Regional en torno a los ejes del Río Manzanares y Jarama, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 52, de fecha 3 de marzo de 1999— transcribimos la doctrina contenida en sus Fundamentos Jurídicos 2º al 6º de dicha STS, que debemos reiterar en esta casación:

"Segundo.- En el primer motivo de casación, la representación procesal de la Asociación recurrente sostiene que la Sala de instancia ha conculcado en la sentencia recurrida lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 15 de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en relación con el artículo 149.1.23 de la Constitución , ya que dicho artículo 15 de la Ley 4/1989 , es una norma básica, a los efectos del artículo 149.1.23 de la Constitución , cuyo precepto exige, para declarar un parque o reserva, la previa elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, si bien, excepcionalmente, prevé tal declaración sin la aprobación del Plan cuando existan razones que lo justifiquen, que se harán constar expresamente en la norma que lo declare, debiendo, en este caso, tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de parque o reserva, el correspondiente Plan de Ordenación, pero en este caso, la Comunidad de Madrid hizo uso de la excepción a la regla, declarando el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama mediante Ley 6/1994, de 28 de junio, publicada en el B.O.C.A.M. de fecha 12 de julio de 1994, sin aprobar previamente el Plan de Ordenación de los Recursos, lo que efectuó después mediante Decreto 27/1999, de 11 de febrero, publicado en el B.O.C.A.M. de 3 de marzo de 1999, a pesar de lo cual la sentencia recurrida lo declaró ajustado a derecho apoyándose en la doctrina del Tribunal Constitucional, recogida en su sentencia 163/95 , cuya tesis es precisamente la contraria al poner ésta énfasis en la necesidad de elaborar y aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en el plazo de un año desde la declaración de Parque para legitimar el uso de la excepcionalidad prevista en el propio artículo 15 de la mencionada Ley estatal 4/1989, de manera que la Sala sentenciadora incurre en un claro error al entender que no es causa de nulidad la circunstancia de haberse aprobado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales una vez transcurrido el plazo de un año.

Segundo.- Este primer motivo de casación tampoco puede prosperar porque, aún siendo cierta la doctrina enunciada al articularlo, la cuestión planteada no es la de si la declaración de Parque Regional devino ineficaz al haber transcurrido un año desde tal declaración por Ley sin haberse aprobado el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, sino que el objeto del pleito no es otro que la nulidad o anulación del Decreto aprobatorio del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales por haberse promulgado cinco años después de la declaración por Ley del Parque Natural.

Es cierto que esta Sala del Tribunal Supremo en sus Sentencias de 6 de mayo de 2003 (recurso de casación 3727/1997, fundamentos jurídicos segundo y tercero), 21 de octubre de 2003 (recurso de casación 10867/1998 , fundamento jurídico tercero), 28 de junio de 2004 (recurso de casación 4337/2001, fundamentos jurídicos séptimo y octavo) y 22 de febrero de 2005 (recurso de casación 2278/2002 , fundamento jurídico sexto), ha expresado que el artículo 15 de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres 4/1989, de 27 de marzo, contiene, ante todo, un mandato de inseparabilidad entre la calificación de un espacio natural y la elaboración del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, de modo que la declaración del espacio deviene inoperante si en el plazo de un año no se hubiese aprobado el referido Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, pero la cuestión ahora planteada es si este Plan de Ordenación, al haberse aprobado después de transcurrido el año, debe declararse contrario a derecho por esta sola razón.

Pues bien, tal fue el caso resuelto en nuestra citada Sentencia de fecha 28 de junio de 2004, en la que rechazamos la nulidad del Decreto aprobatorio de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales promulgado siete años después de la declaración por Ley de Parque Natural.

En tal Sentencia decíamos que «si la declaración de un espacio natural como Parque o Reserva viene condicionada a la existencia previa, o posterior pero en el plazo de un año, de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, no ocurre lo mismo a la inversa, porque la protección de un espacio natural como Parque o Reserva es una eventualidad derivada de que al elaborarse el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se haya detectado la existencia de valores que merecen esa protección».

En el caso enjuiciado, no cabe duda que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid incumplió el deber que le impuso el artículo 10 de la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, de modo que, transcurrido el plazo de un año, establecido en dicho precepto en concordancia con lo dispuesto en el artículo 15.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo , la



declaración de Parque Natural dejó de tener eficacia, pues, como indicamos en nuestra aludida Sentencia de 28 de junio de 2004 , la propia Ley condiciona dicha eficacia al mandato en ella contenido, por lo que, incumplido éste, no cabe mantener los efectos de esa declaración.

Ahora bien, aprobado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, aquella declaración legal de Parque Natural recobra su eficacia, salvo que se acredite que las razones determinantes de la misma hubiesen desaparecido, lo que en el pleito tramitado ni se ha discutido.

Cuarto.- Las consecuencias, por tanto, del incumplimiento del plazo de un año son distintas de haberse efectuado la declaración de Espacio Natural Protegido por Ley o por disposición de la Administración cuando se ha utilizado excepcionalmente la facultad prevista en el artículo 15.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo .

Si fuese la Administración quien, sin la previa aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, efectuase la declaración de Parque o Reserva por concurrir razones que así los justifiquen, debidamente recogidas en la norma que lo declare, y, posteriormente, la propia Administración no aprobase en el plazo del año legalmente establecido el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, la disposición administrativa, por la que se declaró el Parque o Reserva, es nula, como esta Sala y Sección del Tribunal Supremo lo acordó en su citada Sentencia de fecha 6 de mayo de 2003 (recurso 3727/1997) , pero si tal declaración de Parque o Reserva se hubiese efectuado por Ley, según prevé el artículo 18.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo , la consecuencia de no haberse tramitado y aprobado el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona en el plazo de un año, como ordena el referido artículo 15.2 de esta misma Ley , es la pérdida de eficacia de tal declaración de Espacio Natural con todas las consecuencias que de ello pudiesen derivarse, cual son, entre otras, la inoperancia de las contempladas en el artículo 10.3 de la propia Ley 4/1989 (declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios y ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la Administración) y la desaparición de todas las limitaciones inherentes a la declaración de Parque o Reserva.

No obstante, si, después de transcurrido el año a contar desde la declaración por Ley de Parque o Reserva, se aprobase el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, aquella declaración legal recobraría eficacia con las consecuencias que de ella se deriven, entre otras las señaladas en el referido artículo 10.3 de la Ley 4/1989 , así como las impuestas por la propia declaración legal en los predios incluidos dentro de las límites del Espacio Natural Protegido, siempre que, como hemos apuntado, perduren o permanezcan las razones por las que mediante ley se declaró la zona Parque o Reserva.

Quinto.- En el segundo motivo de casación se asegura por la recurrente que la Sala sentenciadora ha vulnerado el artículo 15 de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, en relación con el artículo 6 de la misma Ley y con los artículos 105 a) y 149.1.23ª de la Constitución , ya que no concurre el requisito de la excepcionalidad exigido por el primero de los preceptos citados para proceder a la declaración de Parque Natural antes de aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, pues, antes de aprobarse la Ley autonómica 6/94, por la que se declara el aludido Parque Regional, la Comunidad de Madrid había promulgado el Decreto 127/1993, que estableció un régimen de protección preventiva del territorio incluido en el Parque, lo que invalida las insuficientes razones expresadas en la Exposición de Motivos de la Ley 6/1994 para justificar el uso de la excepción y hace innecesaria la declaración de Parque sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, habiéndose sustraído a los interesados su intervención, reconocida en la referida Ley estatal 4/89, en cumplimiento del artículo 105 a) de la Constitución , para la defensa de sus derechos e intereses, y sin que su posterior intervención en la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales subsane tal deficiencia debido al prolijo régimen contemplado en la propia Ley para los terrenos incluidos en el Parque, al regular minuciosamente los usos y actividades dentro de cada una de las zonas del ámbito de ordenación.

Sexto.- El motivo de casación resumido en el precedente fundamento es desestimable, al igual que los demás invocados, porque, a pesar de haberse promulgado con anterioridad a la Ley 6/1994, el Decreto 127/1993, a que se alude en la articulación del propio motivo, lo cierto es que tanto la exposición de motivos de aquella como su artículo 2 justifican la declaración del Parque Regional, sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, por el creciente grado de explotación del territorio en cuestión.

El defecto del trámite previsto en la aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales con la finalidad de dar intervención a los ciudadanos e interesados, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 105 de la Constitución , se subsanó con la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid 27/1999, de 11 de febrero, aunque se efectuase con notable retraso con la consecuencia, ya indicada, de pérdida de eficacia de la declaración de Parque Natural hasta la aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

En nuestras referidas Sentencias de 6 de mayo de 2003 , 28 de junio de 2004 y 22 de febrero de 2005 , manifestamos que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales no son sólo instrumentos para la eficacia



de una declaración como Parque o Reserva sino medios de participación de los ciudadanos en la protección del medio natural, de integración y audiencia de todos los interesados afectados, tal como resulta del procedimiento que para su elaboración establece el artículo 6 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y la Administración autonómica en este caso lo ha respetado con la tramitación y aprobación del Plan de Ordenación».

Por tanto, aun sin obviar que cuando se declaró por primera vez el Parque Natural de Jandía fue por Ley 12/1987, de 19 de junio —en cuyo momento no estaba en vigor la LCEN de 1989, sino la también estatal Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos—, que no exigía la simultaneidad con la aprobación del PORN, a diferencia de las sucesivas leyes que mantuvieron la declaración del Parque Natural de Jandía —esto es, la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias (LENC) y el vigente Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (TRLOTENCAN)— en cuyas fechas de entrada en vigor sí estaba en vigor la estatal LCEN, debemos señalar que, la falta de aprobación del PORN del Parque no podía tener otra consecuencia que la falta de eficacia de las normas que declararon el Parque, pero no, en modo alguno, su inconstitucionalidad; eficacia y vigencia que recobraría con la aprobación, aun posterior y extemporánea, del preceptivo PORN o instrumento equivalente previsto en la legislación autonómica, como es el caso de los Planes Insulares de Ordenación (PIO), como más adelante expondremos con más detalle.

Este efecto, esto es, la pérdida de vigencia —y la no inconstitucionalidad—, ha sido declarada por el Tribunal Constitucional al inadmitir cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por el incumplimiento del plazo previsto en el artículo 15.2 de la LCEN, señalando que tal incumplimiento " *no determina, per se, la inconstitucionalidad de la de la Ley que lo declara, sino que, en su caso, podría repercutir sobre los efectos que tal declaración produce* " (AATC 72/2002, de 23 de abril y 238/2002, de 26 de noviembre, que resuelven sendas cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por el Juzgado de Primera Instancia número 19 de Valencia y la Audiencia Provincial de Alicante, respectivamente, contra la Disposición Adicional Tercera de la Ley 11/1994, de 27 de Diciembre, de la Generalitat Valenciana , de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, que declaró el Parque Natural del Marjal de Pego-Oliva).

En el primero de estos Autos, en que el órgano judicial proponente consideró vulnerado el artículo 149.1.23ª CE, como consecuencia de que se habría incumplido el requisito exigido en la normativa básica estatal (artículo 15.2 de la LCEN) de que en el plazo de un año, a partir de la declaración del Parque Natural, se tramitara el correspondiente PORN, el Tribunal Constitucional consideró que la cuestión suscitada resultaba notoriamente infundada, por las razones contenidas en el Fundamento Jurídico 3, en que indicó:

"(...) En efecto, como se expone en los antecedentes, el Juzgado no duda de la corrección constitucional de la declaración que en su día realizara la Ley 11/1994 del Parque Natural del Marjal de Pego-Oliva. Considera, sin embargo, que la circunstancia de que, en el plazo de un año desde tal declaración, no se haya aprobado el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, incumpliendo así las exigencias de la normativa básica estatal, y en concreto del artículo 15.2 de la Ley 4/1989 , determina que aquella declaración legal haya incurrido en inconstitucionalidad "sobrevvenida". Sin embargo, es claro que si, efectivamente, se hubieran incumplido las exigencias de la normativa básica estatal en cuanto a la aprobación en plazo del correspondiente Plan de Ordenación, ello no determinaría per se la inconstitucionalidad de la disposición adicional tercera de la Ley 11/1994 que efectuó la declaración del citado Parque Natural, sino que, en su caso, podría repercutir sobre los efectos que tal declaración produce. En otras palabras, de lo que se trataría es de establecer las consecuencias jurídicas que el eventual incumplimiento de las previsiones de la normativa básica estatal produce, en relación con la circunstancia de que un concreto espacio natural haya sido declarado previamente como Parque Natural, y con los efectos de tal declaración. Pero la determinación de esas consecuencias que, como hemos dicho, en nada afectan a la constitucionalidad de la declaración del Parque Natural o, más precisamente, del precepto legal que realizó tal declaración, no es tarea que corresponda a este Tribunal en el presente proceso constitucional sino, precisamente, en su caso, a los órganos judiciales, en su función de selección, interpretación y aplicación de los preceptos que puedan estar relacionados con la cuestión objeto del proceso ante ellos promovido. De este modo, es notorio que la cuestión suscitada ante este Tribunal Constitucional por el Juzgado de Primera Instancia núm. 19 de Valencia resulta infundada, toda vez que las razones expuestas en el Auto de planteamiento no suponen que la disposición adicional tercera de la Ley 11/1994 sea contraria a la Constitución, ni siquiera de forma mediata o indirecta, por vulneración de la normativa básica (STC 163/1995, de 8 de noviembre , FJ 4), debiendo ser el propio órgano judicial cuestionante el que determine las consecuencias que las concretas circunstancias del caso han producido en relación con la eficacia jurídica de la declaración legal".

De todo ello debemos deducir —desde la exclusiva perspectiva que ahora nos ocupa— que la declaración de Parque Natural de Jandía (llevada a cabo por Ley 12/1987, de 19 de junio) devino ineficaz desde un año



después de la entrada en vigor de la LCEN de 1989, y, en todo caso, desde un año después de la entrada en vigor de la LENC de 1994, que —primero a nivel estatal, y luego ratificándolo a nivel autonómico— exigían —como alternativa subsidiaria excepcional— la aprobación del PORN en el ineludible plazo de un año desde la declaración de Parque Natural; obvio es, que desde tales fechas hasta la aprobación del PORN en 2001 existió un "vacío regulatorio" que deshabilitaba a la Administración para cualquier actuación en dicho período de tiempo. Por otra parte, tampoco se expresan en los Decretos aprobatorios del PIOF/PORN de 2001 (Decretos 100 y 159 de 2001) —como exige el artículo 15.2 de la LCEN— la razones excepcionales del incumplimiento de tal plazo, sobre todo, cuando la declaración legal de Parque Natural ya venía declarada desde 1987.

Obvio es que el legislador estatal habilitó a la Administración —cuando no lo había hecho el propio legislador— para la declaración de Parques Naturales, pero obvio es, también, que tal habilitación —por las restricciones de derechos privados que ello conlleva— lo fue, excepcionalmente, para un período de tiempo determinado en el que debían quedar concretados, mediante el correspondiente PORN, los aspectos geográficos, objetivos y delimitadores de derechos, en todos los sentidos, que la declaración de Parque implicaba y suponía para los titulares de derechos ubicados en su ámbito. Pues, tal declaración —que en modo alguno es una habilitación incondicionada en el tiempo y en el espacio— debe —debió— quedar cerrada, perfilada y concretada mediante la aprobación del correspondiente PORN en el plazo excepcionalmente (se insiste) establecido. Las importantes restricciones que exigen la protección del medio ambiente, y para cuya gestión se habilita a las Administraciones competentes en la materia, debe llevar, en justa contrapartida, lógica y consecuente, la actuación administrativa dentro de los plazos previstos, sin que, en modo alguno, pueda considerarse concedida una habilitación en blanco y sin límite en el tiempo.

Por tanto, no puede tomarse en consideración la alegación relativa a la concurrencia de una inconstitucionalidad sobrevenida, pero sí de ineficacia temporal de la declaración de Parque Natural —con las consecuencias, de todo tipo, que de ello pudieran derivarse—, sin perjuicio de los efectos que otros aspectos del PORN puedan tener sobre lo que fue objeto de impugnación en el recurso de que esta casación trae causa, esto es, sobre el PRUG que nos ocupa.

En todo caso, la cuestión no es baladí; la exigencia legal de la elaboración y aprobación de los PORN con anterioridad a la declaración de parques y reservas naturales cuenta con una clara justificación, ya que poco pueden intervenir los propietarios y titulares de derechos en el procedimiento legislativo —o reglamentario— de declaración de los espacios naturales —en concreto, en relación con la justificación y delimitación de los mismos— si no cuentan con el previo instrumento de acceso a tal intervención que son los PORN. Si el PORN fue posterior —muy posterior, en el caso de autos— poco pudieron decir los propietarios de los terrenos sobre la delimitación física y contenido de las declaraciones legales en relación con Jandía de 1987 y 1994. Poco pudieron decir sobre estos extremos, al haber sido —en principio, excepcionalmente— el PORN posterior a tal declaración legal; y si pudieron hacerlo, tampoco fue en el excepcional plazo posterior, sino al cabo del largo período de tiempo al que ya nos hemos referido, y, además, sin justificación alguna que no fuera la misma ineficacia administrativa en la gestión de los espacios naturales.

Pese a ello, insistimos, no podemos hablar de inconstitucionalidad sobrevenida, pero sí de ineficacia de la declaración en los términos expresados.

SEXTO .- Esta Sala comparte —genéricamente hablando— la conclusión del Tribunal *a quo* respecto de la asimilación a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) previstos en la legislación básica estatal, de los Planes Insulares de Ordenación (PIO) previstos en la legislación de Canarias, por lo que, en el caso concreto, la aprobación del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura mediante los Decretos 100/2001, de 2 de abril y 159/2001, de 23 de julio (que subsanó las deficiencias no substanciales), tenía el efecto de dotar al Parque Natural de Jandía, aun con evidente —en realidad, evidéntísimo— retraso, del instrumento de ordenación previsto en la normativa básica estatal.

Otra cosa, insistimos, es, como, en el supuesto concreto, se hizo.

La Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias (LENC) establece una regulación para el ámbito territorial de Canarias que, tomando por referencia el carácter básico de la estatal LCEN de 1989, adapta sus principios y normas a la peculiaridad del hecho insular, indicando en su Preámbulo respecto de los PORN —de los que destaca su contenido obligatorio y ejecutivo, así como que constituyen una regla y un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física—, que la Ley (1) opta por atribuirles un ámbito territorial coincidente con la Isla — "(...) la Ley opta por configurarlos con ámbito insular ..."—, y (2) procede a la equiparación con los Planes Insulares de Ordenación, "(...) estableciendo su integración en un instrumento de planificación propio de nuestro archipiélago: los Planes Insulares de Ordenación, regulados por la Ley territorial 1/1987, de 13 de marzo. Los Planes Insulares de Ordenación establecen determinaciones y directrices de compatibilidad y de coordinación sectorial sobre el marco físico, que se justifican, entre otras

razones, en la necesidad de protección del medio ambiente y los recursos naturales. En consecuencia, la novedosa creación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, encuentra en la planificación insular el marco idóneo para su configuración en el discontinuo territorio canario, por lo que se ha procedido a asignar esa delimitación geográfica a esos Planes", indicando, en concreto, en el artículo 6.2 que " Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán de ámbito insular y se integrarán en los Planes Insulares de Ordenación , previstos en la Ley territorial 1/1987, de 13 de marzo".

A esta misma finalidad obedece la Disposición Final Primera de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre (LENC), al dar una nueva redacción a los artículos 1 y 2 de la Ley 1/1987, de 13 de marzo , reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, que quedan redactados en los siguientes términos:

" Artículo 1 . Los Planes Insulares de Ordenación son instrumentos de planificación territorial, urbanística y de los recursos naturales del Archipiélago Canario y tendrán categoría de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Artículo 2 . Sin perjuicio de su carácter obligatorio y ejecutivo respecto de la ordenación de los recursos naturales de la isla, los Planes Insulares de Ordenación se articulan entre los de carácter directivo regulados por el ordenamiento urbanístico y, en todo caso, superiores jerárquicamente al planeamiento municipal".

Este contenido mixto de los Planes Insulares de Ordenación --ordenación de los recursos naturales y ordenación territorial y urbanística-- se mantuvo en la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias (LOTC), cuyo artículo 17 señalaba que " Los Planes Insulares son instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de la isla y definen el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible. Tienen carácter vinculante en los términos establecidos en esta Ley para los instrumentos de ordenación de espacios naturales y territorial de ámbito inferior al insular y para los planes de ordenación urbanística"; y, finalmente, perviven en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias, (TRLOTENCAN) cuyo artículo 12 reproduce la redacción del artículo 17 de la Ley 9/1999 .

Debemos, desde ahora, dejar constancia de que el contenido de los Planes Insulares de Ordenación debe comprender el previsto para los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en el artículo 4 de la estatal LCEN de 1989 (16 y siguientes de la vigente LPNB), y que, a su vez, tal contenido constituye el mínimo necesario señalado en el artículo 18.1 del citado Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (antes 6 de la LENC), para los Planes Insulares de Ordenación, al indicar que:

"1. Los Planes Insulares contendrán al menos las determinaciones exigidas por la legislación vigente para los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y, en particular, las necesarias para garantizar la conservación de los recursos naturales, entendiendo por conservación la preservación o utilización ordenada, en su caso, con base al criterio de desarrollo sostenible.

En particular deberán incluir:

Una descripción y evaluación detalladas de los recursos naturales, su estado de conservación y previsible evolución futura.

Criterios de aplicación en la ordenación de recursos y concretamente:

1. Limitaciones de uso en función de la singularidad de los ecosistemas y de su estado de conservación y, en particular, señalamiento de las áreas del territorio que deban ser excluidas de los procesos de urbanización y, en su caso, de edificación por sus características naturales, su trascendencia para el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, para la preservación de la diversidad genética y de la variedad, singularidad o belleza de los ecosistemas y del paisaje.

2. Directrices o criterios básicos para la gestión de los Espacios Naturales Protegidos y también de las especies de flora y fauna amenazadas o en peligro, según los criterios internacionalmente admitidos, estableciendo o proponiendo en su caso, según la legislación sectorial aplicable, los regímenes de protección que procedan.

3. Criterios para la defensa y mejora del ambiente natural y establecimiento de prohibiciones a las Administraciones canarias y a los particulares derivadas de esos criterios.

4. Criterios para la conservación o mejora del patrimonio histórico incorporando, en su caso, las medidas necesarias de protección e intervención previstas en las leyes sectoriales correspondientes.

5. Criterios complementarios de referencia orientadores de la formulación y ejecución de las políticas sectoriales que inciden en el territorio, dentro del marco establecido por las Directrices de Ordenación.



6. *Criterios para la defensa, mejora y ordenación del espacio litoral y espacios naturales marinos, incluyendo un listado de actividades susceptibles de desarrollarse en los mismos y en su entorno y, en su caso, las medidas específicas que deban ser tomadas por la Administración competente*".

Obviamente nada debemos señalar —genéricamente hablando, se insiste— en relación con la opción del legislador canario procediendo a "integrar" en el PIO los PORN; el problema surge cuando se pretende utilizar un único PIO como PORN de todos los espacios naturales existentes en una de las islas. En concreto, como con precisión señala la sentencia de instancia, en la Isla de Fuerteventura existen tres Parques Naturales, un Parque Rural, seis Monumentos Naturales, dos Paisajes Protegidos y un Sitio de Interés Científico.

No se trata, pues, de cuestionar la opción del legislador autonómico; de lo que se trata es de comprobar sí, en el desarrollo de esa legítima opción, esto es, mediante la aprobación del concreto PIOF/PORN, se están cumpliendo las condiciones mínimas exigidas por la legislación estatal para el específico PORN del Parque Natural que nos ocupa. Dicho de otra forma, si con el examen del contenido del PIOF/PORN de Fuerteventura pueden identificarse los concretos requisitos que se exigen para el PORN de cualquier Parque Natural.

Pues bien, la respuesta, como hemos anticipado, ha de ser negativa.

Del examen del artículo 4 de la LCEN (hoy LPNB) los PORN son considerados como un instrumento de planificación en el ámbito de los recursos naturales cuya finalidad es *"adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger, a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la presente Ley"*. Los objetivos de los PORN se relacionan en el apartado 3 de este mismo artículo y su contenido mínimo se establece en el siguiente apartado 4.

En su actual situación, fue, como hemos expresado, la LENC de 1994 (F-3 del Anexo) la que procedió a declarar Parque Natural, entre otros, los terrenos de la entidad recurrente, con indicación de (1) su superficie y (2) linderos, a lo que se añadía (3) la compatibilidad excepcional para la localidad del Puerto de la Cruz, y, por último (4), la existencia exterior de un Área de Sensibilidad Ecológica. Con posterioridad, la LOTC de 1999, en su Disposición Transitoria Quinta señaló que *"Los parques naturales y reservas naturales se clasifican ... hasta la entrada en vigor del correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión, como suelo rústico de protección natural"*; situación, clasificación y calificación, que ha subsistido hasta la entrada en vigor del *"PIOF/PIOF-PORN Plan Insular"* en el año 2001, una vez aprobado el TROTENCAN mediante Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que en su antes transcrito artículo 18 señala el *"contenido necesario"* de los PIO.

Pero no es —volvemos a insistir— el expresado retraso en la aprobación del PORN lo que ahora nos ocupa, pues lo que debemos analizar es, sencillamente, el cumplimiento del citado *"contenido necesario"* de los PIO, por parte del *"PIOF/PIOF- PORN Plan Insular"*.

No existe una auténtica "integración" del PORN del Parque de Jandía, en el PIOF, por la sencilla razón de que la técnica utilizada no ha partido de la identificación de los peculiares, específicos y concretos recursos naturales objeto de protección de la zona de Jandía —y de la otras zonas protegibles de la Isla de Fuerteventura—, procediendo a *"definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate"*, ni tampoco, en la concreta zona que nos ocupa, se ha procedido a la *"descripción e interpretación de sus características físicas (, geológicas, que se añade en la LPNB) y biológicas"*. Esto es, como señala el artículo 16 de la LPNB, no ha existido *"el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio"* que todo PORN requiere. Lo que existe en el *"PIOF/PIOF-PORN Plan Insular"* es una idea de tratamiento global, de ordenación general y abstracta, de todos los numerosos y variados espacios naturales de la Isla de Fuerteventura, pero sin la concurrencia de una específica idea central aglutinadora y determinante de la concreta protección requerida por la zona de Jandía; o, dicho de otro modo, está ausente una concreta línea de identificación de recursos y protección particularizada de los existentes en la zona.

En el artículo 7 del Decreto 159/2001, de 21 de julio , se señala que *"El Plan Insular, en el ámbito que le es propio, establece el modelo territorial de la isla de Fuerteventura al que deben ajustarse los Planes y Normas del planeamiento municipal y todos los otros planes sectoriales y de rango inferior"* , añadiéndose en el artículo 9 que *"El Plan Insular regula y ordena todos los aspectos contemplados en las Leyes 1/1987 y 12/1994, indicando cuales deben o pueden desarrollarse a través de planes especiales, sectoriales, o de otro tipo"*.

Por su parte, y si nos centramos en el denominado Suelo Rústico Insular en el artículo 13 se expone que *"El Plan Insular delimita el ámbito del suelo rústico insular, de conformidad con los criterios de la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias , y tipifica sus contenidos de acuerdo con sus características paisajísticas y territoriales, estableciendo las siguientes categorías:*

a) *Suelo Rústico de Especial Protección, que incluye una parte de los Espacios Naturales que contemple la Ley 12/1994, así como sus propuestas de ampliación, y aquellas otras zonas de mayor valor natural (Red Natura 2000, Zonas CODA).*

b) *Suelo Rústico Protegido, que incluye zonas donde coexisten valores naturales e importancia con actividades productivas tradicionales de valor ambiental, y zonas de aptitud productiva, así como los Espacios Naturales Protegidos de la Ley 12/1994 no contemplados en el apartado anterior.*

Estos suelos corresponden con la zonificación de tipo "B" (Ba y Bb) del PORN .

c) *Suelo Rústico Común, que incluye suelo rústicos sin protección, donde pueden darse varias situaciones ..."* añadiéndose tras la especificación de las situaciones que *"Todos los suelos incluidos en este apartado, como Rústico Común, corresponden con la zonificación de tipo "C" del PORN , desglosado en las subzonas que más adelante se señalarán".*

En síntesis, por lo hasta ahora examinado, que el *"PIOF/PIOF-PORN Plan Insular"* —en relación con el ámbito del denominado Suelo Rústico Insular— distingue tres categorías del mismo: el *Suelo Rústico de Especial Protección (SREP)*, el *Suelo Rústico Protegido (SRP)* y el *Suelo Rústico Común (SRC)*; de ellos, y por los que a las zonificaciones del PORN se exige, los dos primeros se corresponden con la *zonificación de tipo "B" (Ba y Bb) del PORN* y el tercero con la *zonificación de tipo "C" del Plan de Ordenación de Recursos Naturales* .

La cuestión se completa con lo establecido en el artículo 89 de las Normas del *"PIOF/PIOF-PORN Plan Insular"*, que insiste en que en el Suelo Rústico Insular se establecen, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 5/1987, las siguientes tres categorías, *"que agrupan a su vez los distintos suelos de características y valores definidos en el capítulo de Recursos Naturales de este PIOF-PORN.*

Suelo Rústico Especialmente Protegido: SREP A.

Suelo Rústico Protegido, SRP-1 y SRP-2.

Suelo Rústico Común Residual: S.R.C., Niveles 1, 2 y 3.

Asentamientos Rurales: AR, niveles 1, 2 y 3".

Pues bien tras declarar, en el artículo 93, de conformidad con el artículo 22 de la Ley 12/1994 de Espacios Naturales de Canarias las correspondientes Áreas de Sensibilidad Ecológica los Parques Naturales (Islote de Lobos, Corralejo y Jandía), los Monumentos Naturales (Malpaís de la Arena, Montaña de Tindaya, Caldera de Gairía, Cuchillos de Vigán, Montaña Cardón y Ajuí) y el Sitio de Interés Científico de Playa del Matorral, y a los efectos previstos en el citado precepto, procede a delimitar, en el siguiente artículo 94, *"los siguientes tipos de zonificación o zonas, que agrupan las distintas categorías según el capítulo de Zonificación de Plan de Ordenación de Recursos Naturales"* .

A tal efecto, distingue las siguientes zonas en los PORN.

1º. Zona A (Zona de mayor valor natural, ecológico y paisajístico, que incluye parte de los Espacios Naturales Protegidos de la Ley 12/1994 a que se refiere el artículo 8.1 del Decreto 6/1997 sobre elaboración del PORN y otros Espacios Naturales de máximo valor propuestos por el Plan Insular).

2º. Zona B (Zona donde coexisten valores naturales y actividades tradicionales (Zona Ba) o potencialmente productivos y rurales (Zona Bb), que incluye el resto de los Espacios Naturales Protegidos de la Ley 12/1994.

3º. Zona C (Zona de suelo rústico común o residual, y que por tanto pueden ser susceptibles de albergar diversos equipamientos, construcciones o instalaciones puntuales de interés general).

Y esto es todo.

Pues bien, este mecanismo que se refleja en los Decretos de aprobación del *"PIOF/PIOF-PORN Plan Insular"*, y que, obviamente, se completa, gráficamente, con los planos normativos del Plan, debería ser el soporte del PRUG que se impugna, tal y como se deduce del artículo 1º (apartado 1, párrafo 3º) del Decreto 100/2001, de 2 de abril, que dispone que *"serán los Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos los que establezcan las diferentes zonas y su régimen de usos"*.

Pues bien, por las razones expresadas el *"PIOF/PIOF-PORN Plan Insular"*, en los insuficientes términos en que ha sido redactado no puede ser un soporte válido para el PRUG impugnado que, en consecuencia, hemos de anular.

En este particular, pues, el motivo ha de ser acogido, y, por los mismos razonamientos, el recurso contencioso-administrativo estimado.



SÉPTIMO .- Por otra parte, esta Sala no aprecia la queja formulada por la recurrente a propósito del incumplimiento del derecho a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos previsto en el artículo 23.1 de la CE y trámite de audiencia e información pública previstos en los artículos 6 de la LCEN de 1989, 2.h) de la LPNB de 2007, y 6 de la LRSV de 1998 .

En este sentido y aunque el PIO-PORN —cuya denominación abreviada, según dispone el artículo 2 de las Normas Urbanísticas del Decreto aprobatorio 100/2001, de 2 de abril es "*PIOF/PIOF-PORN Plan Insular*" — no es objeto de impugnación en el presente recurso, son de destacar, según se desprende del Decreto 100/2001 , los siguientes trámites esenciales en el procedimiento de aprobación de aquel Plan:

1. Que por Acuerdo de 29 de junio de 1988 se sometió a información pública el Avance.
2. Que el 17 de julio de 1992 se aprobó inicialmente y se sometió a información pública, siendo posteriormente ampliada en fecha 2 de octubre de 1992.
3. Que la audiencia a los Ayuntamientos de la Isla se efectuó a lo largo del mes de octubre de 1992.
4. Que el Cabildo de Fuerteventura, por Acuerdo de 13 de enero de 1995, como consecuencia de las modificaciones sustanciales introducidas en el PIOF/PIOF-PORN, resolvió la apertura de un nuevo período de información pública, y solicitar al Consejo de Gobierno de Canarias una prórroga de 8 meses para proceder a la aprobación provisional del PIOF/PIOF-PORN, concediéndose tal prórroga por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de marzo de 1995 en el que, a su vez, se requiere para que el PIOF/PIOF-PORN incorpore las previsiones de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias.
5. Por nuevo Acuerdo del Cabildo en Pleno de 20 de junio de 1998 se acordó un nuevo periodo de información pública PIOF/PIOF-PORN con notificación personal a los que presentaron alegaciones con anterioridad, conceder trámite de audiencia a los Ayuntamientos, a la Administración del Estado y a los Departamentos del Gobierno de Canarias, y, tras el informe de alegaciones presentadas y introducción en el PIOF/PIOF-PORN de las modificaciones consecuencia de aquellas que se estimaron, fue aprobado provisionalmente el 19 de febrero de 1999 y definitivamente el 2 de abril y 23 de julio de 2001.

El itinerario procedimental seguido por el PIOF/PIOF-PORN hasta su aprobación y las sucesivas fases de información pública y de audiencia a Ayuntamientos y demás Administraciones y entidades interesadas ponen de manifiesto la inconsistencia de la queja formulada por el recurrente a propósito del incumplimiento del trámite de audiencia y del derecho a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos previsto en el artículo 23.1 de la CE , pues aunque como se ha indicado el PIOF/PIOF-PORN no es objeto de impugnación en el presente recurso, tal reseña procedimental acredita que en su tramitación se dio cumplimiento a la necesaria información pública prevista en el 6 de la Ley 4/1989, artículo 2.h) y 21. 2 de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad .

Por último, en el caso del Plan Rector de Uso y Gestión impugnado, el recurrente intervino activamente en su tramitación, presentado diversos escritos como así reconoce (sugerencias al avance, alegaciones en la fase de información pública subsiguientes a la aprobación inicial que fueron expresamente examinadas y respondidas por la Administración) y, en definitiva, ejercitando los derechos inherentes a su condición de interesado en el procedimiento administrativo.

En fin, en la tramitación del PIOF/PIOF-PORN y del PRUG de Fuerteventura el interesado ha podido participar y ejercer los derechos inherentes al trámite de información pública del planeamiento y a su condición de interesado, lo que descarta la existencia la indefensión.

Por último, no tiene fundamento la alegación de que el Parque Natural de Jandía carece de la adecuada justificación respecto de los valores ambientales existentes, dando a entender con ello que la protección es fruto del voluntarismo administrativo. Nada más lejos de la realidad. Basta la lectura del artículo 6 del Decreto aprobatorio del PRUG, titulado "*Fundamentos de Protección del Parque Natural de Jandía*" y en el que a lo largo de 9 epígrafes, correspondientes a las letras a) a h), se glosan los valores ambientales existentes, para comprobar la elevada importancia de estos terrenos y su necesaria protección y basta también la lectura del artículo 7, referido a "*los antecedentes de protección*" , para comprobar el largo *iter* seguido, datando los primeros antecedentes protectores del año 1975, para acreditar la inconsistencia de este reproche.

OCTAVO . - La anterior estimación nos exime de analizar la cuestión relativa a la infracción del artículo 43 de la Ley 6/1998, del Suelo y Valoraciones , del artículo 35.b) del Texto Refundido de la ley del Suelo TRLS 2008 , sobre responsabilidad patrimonial por las ordenaciones que establecen una vinculación singular de la propiedad, y del 18.b) de la Ley 4/1989 al no atender la sentencia las limitaciones singulares, excesivas, hasta el punto de desdibujar el propio derecho de propiedad sin prever las correspondientes indemnizaciones.



NOVENO .- El *motivo segundo*, en que se alega infracción de la jurisprudencia desde una doble perspectiva, (1) la que ha establecido la improcedencia —inconstitucionalidad o ineficacia—, de la declaración de un Parque o Reserva cuando se ha incumplido el requisito de previa aprobación del PORN, o su ulterior aprobación en el plazo de un año, y el carácter esencial de ese plazo y requisito; y (2), la jurisprudencia relativa a la obligación de indemnizar las limitaciones singulares del derecho de propiedad, que se produce porque la sentencia soslaya la obligatoriedad de previsión en el PRUG de las correspondientes indemnizaciones derivadas de las limitaciones establecidas en aquel, que se agrava al no reconocer la sentencia el derecho a dichas indemnizaciones y amparar un PRUG que carece de la previsión de dichas indemnizaciones en su ficha económico- financiera, tampoco puede ser acogido.

Con carácter previo no está demás advertir los requisitos formales cuando el recurso de casación se funda en la infracción de la jurisprudencia y es que no es suficiente la cita de diversas sentencias de esta Sala o la reproducción de diversos fragmentos de ellas, requiriéndose un análisis comparativo entre éstas y el caso controvertido para poner de manifiesto la vulneración en que pueda haber incurrido la sentencia recurrida, pues como hemos señalado de forma reiterada -sirva de muestra la sentencia de 1 de diciembre de 2011, RC 632/2008 y 24 de mayo de 2012, RC 160 / 2010-, para apreciar la infracción de la jurisprudencia como motivo casacional es preciso realizar un cierto análisis comparativo entre las sentencias del Tribunal Supremo que se traen a colación y la aplicación del ordenamiento jurídico realizada en la sentencia recurrida, para poner así de relieve la vulneración en que se ha incurrido la Sala sentenciadora.

No obstante lo anterior, las razones y la jurisprudencia indicadas por esta nuestra sentencia al examinar el motivo primero del recurso son bastantes para la desestimación de este segundo motivo, toda vez que, las sentencias citadas como infringidas — SSTS de 6 de mayo de 2003 , 28 de junio de 2004 y 22 de febrero de 2005 — respecto de las consecuencias de la falta de aprobación del PORN en los términos y plazos previstos en el artículo 15 de la LCEN, no resultan contrariadas por la ahora impugnada.

En concreto la STS de 6 de mayo de 2003 , en cuyo recurso se impugnó el Decreto de la Junta de Extremadura 27/1993, de 24 de febrero, por el que se declara Parque Natural el "Area de Cornalvo", anuló el citado Decreto porque había transcurrido más de tres años desde su aprobación sin que la Administración autonómica aprobara el PORN. Eran distintos, por tanto, el rango de la norma declarativa del Parque (Reglamento en aquel caso y Ley en éste) y, además, en aquel supuesto se impugnó el propio Decreto de declaración y no el PORN posterior.

Por el contrario en la STS de 28 de junio de 2004 , la actuación impugnada no era la norma declarativa del Parque Natural, sino el Decreto 164/1997, de 23 de septiembre, del Gobierno de Aragón que aprobó definitivamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque de la Sierra y Cañones de Guara, cuya declaración de Parque fue efectuada por Ley 14/1990, de 27 de diciembre, sobrepasando así el plazo de un año previsto en el artículo 15.2 de la LCEN, y esta Sentencia, aunque se recogía la anterior de 6 de mayo de 2003 antes referida, sin embargo, hacía constar la diferencia de efectos del incumplimiento del plazo porque en este caso la declaración se había efectuado por Ley, indicado textualmente:

"(...) Aunque en el caso que examinamos la declaración de parque de la Sierra y Cañones de Guara ha sido efectuada por una ley aprobada por las Cortes de Aragón, la antes citada Ley 14/1990 de 27 de diciembre, implícitamente se acoge a la posibilidad excepcional de declaración reconocida en el artículo 15.2 LCEN, ". la consecuencia [del incumplimiento del plazo] no puede ser la nulidad del Decreto impugnado por la asociación Fundación Ecología y Desarrollo. Porque si la declaración de un espacio natural como Parque o Reserva viene condicionada a la existencia previa, o posterior pero en el plazo de un año, de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, no ocurre lo mismo a la inversa. La protección de un espacio natural como Parque o Reserva es una eventualidad derivada de que al elaborarse el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se haya detectado la existencia de valores que merecen esa protección. Por eso el artículo 4º.4 d) LCEN indica que la aplicación de alguno de los regímenes de protección establecidos en sus títulos III y IV es un contenido contingente de dichos planes . No es la declaración de Parque lo que presta cobertura al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales sino lo contrario, por lo que la pérdida de vigencia de aquella declaración, o lo que es lo mismo la aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales transcurrido un año desde la declaración de la zona como Parque, no determina la nulidad del plan. Bien entendido que ello no libera a la Administración de la necesidad de efectuar la oportuna declaración de Parque a fin de que el terreno objeto del Plan o la parte del mismo que considere oportuno disponga de la protección inherente a la clasificación otorgada", doctrina ésta, que se reitera en la STS de 22 de febrero de 2005 , y que es acorde con la jurisprudencia de esta Sala señalada con anterioridad para desestimar el motivo primero del recurso.

Finalmente, respecto de las Sentencias que se mencionan como infringidas, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de septiembre de 1982, Sporrng contra el Suecia y del TS de 30 de abril de 2009 , por la falta de reconocimiento de su derecho a ser indemnizado por las limitaciones singulares que el PRUG establece



en el contenido del derecho de propiedad, se advierte que la STEDH contemplaba un supuesto por completo ajeno al ahora enjuiciado (se trataba de unos terrenos objeto de un permiso de expropiación y se denunciaba la demora en la fijación del justiprecio) y respecto de la Sentencia de esta Sala de 30 de abril de 2009, en que se impugnaba el Decreto 88/2002, de 7 de marzo, de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Galicia, de aprobación definitiva del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del espacio natural de la Isla de Cortejada, se advierte que se cita una única sentencia de esta Sala, y tradicionalmente esta Sala Tercera viene exigiendo la coincidencia de dos sentencias al menos, de conformidad con el carácter reiterado que impone el artículo 1.6 del Código Civil, pues como se dice en la STS de 12 de febrero de 2001, RC 243/1996 y se reitera en la de 14 de octubre de 2011, RC 5853/2007, "*citándose una sola sentencia del Tribunal Supremo, lo que a tenor del artículo 1.6 del Código Civil, no constituye la doctrina reiterada, exigida por ese artículo, al ser necesario para ello, la cita de un mínimo de dos sentencias, tal como reiteradamente viene declarando este Tribunal*", señalando del mismo modo en el ATS de 7 de junio de 2002, recaído en el recurso de casación 1020/2000, que "*la técnica procesal utilizada no se adecua a las exigencias del artículo 92.1 de la LRJCA. En primer lugar, porque para invocar la infracción de jurisprudencia es necesario la cita de dos o más sentencias de esta Sala -no basta una sola según dispone el artículo 1.6 del Código Civil - coincidentes en el establecimiento de una determinada doctrina*".

A ello cabe añadir que el carácter casuístico de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y de los Planes Rectores de Uso y Gestión no sólo en cuanto a la diferente regulación y usos admisible que establece cada uno para las diferentes zonas, sino también las particularidades en cuanto a la diferente situación de partida respecto de los usos y actividades existentes, determina la imposibilidad de abordar tal cuestión con soluciones generales, siendo preciso el examen pormenorizado de las actividades que hasta el momento se desarrollaban, si las mismas estaban permitidas con anterioridad al Plan impugnado y la forma en que éste las limita o restringe, pues sólo así se podrá comprobar la existencia de tales limitaciones singulares.

Sobre tales aspectos la sentencia recurrida declara su falta de acreditación toda vez que no propuso prueba al respecto, no siendo suficiente la mera transcripción de diversos preceptos del PRUG sobre regulación de usos admisible y prohibidos para llegar a la conclusión de que se produce, en los terrenos del recurrente, una limitación singular indemnizable.

DÉCIMO .- Al declararse haber lugar al recurso de casación no procede realizar condena por las costas causadas en el mismo (artículo 139 de la LRJCA), ni en la instancia, ni en este recurso de casación.

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLAMOS

1º. Haber lugar al Recurso de Casación **5845/2009** interpuesto por la entidad "**PUNTA DEL SOL, S. A.**" contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sección Segunda, concede en Las Palmas, de fecha 7 de abril de 2009, en su Recurso Contencioso administrativo 35/2007 .

2º. Anular, revocar y casar la citada sentencia de 7 de abril de 2009 .

3º. Estimar el citado Recurso Contencioso-administrativo **35/2007** formulado por la entidad "**PUNTA DEL SOL, S. A.**" contra la Resolución del Director General de Ordenación Territorio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias, de fecha 1 de diciembre de 2006 (publicada en el Boletín Oficial de Canarias de 18 de diciembre siguiente), por la que se hizo público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 20 de julio de 2006, relativo a la aprobación definitiva del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Jandía (F-3), término municipal de Pájara (Fuerteventura); Acuerdo que anulamos por ser contrario al Ordenamiento jurídico.

4º. No imponer las costas causadas en la instancia ni las del presente recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN** .- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.