Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 2 5 / 2 0 2 5

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 25 de marzo de 2025

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de delimitación gráfica del asentamiento rural preexistente de Cofete, en el Parque Natural de Jandía, en la isla de Fuerteventura (EXP. 82/2025 PL)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen

1. Mediante escrito de 25 de febrero de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita la emisión de dictamen en relación con el Proyecto de Ley de delimitación gráfica del denominado asentamiento rural preexistente de Cofete, en el Parque Natural de Jandía, en la isla de Fuerteventura.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Presidente del Gobierno para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.A.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

3. A la solicitud de dictamen, solicitado por el procedimiento ordinario, se acompaña el certificado del acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al Proyecto de Ley (en adelante PL), que el Gobierno tomó en consideración en su sesión celebrada el día 24 de febrero de 2025.

[*] **Ponente: Sr. de Millán Hernández.**

II

Procedimiento de elaboración de la norma

1. En el procedimiento de elaboración del PL que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (en adelante, LPGC), cuyos arts. 68 y 71 y ss. regulan el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley. Resulta, asimismo, de aplicación el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (en adelante, Decreto 15/2016), en lo que no se oponga a lo previsto en la citada Ley.

2. La solicitud de dictamen viene acompañada del oportuno expediente [art. 50.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por el Decreto 181/2005, de 26 de julio, ROFCCC], del que forma parte el preceptivo certificado del «(...) *acuerdo del órgano competente para solicitar la realización de la función consultiva*», de 24 de febrero de 2025, de toma en consideración por el Gobierno de Canarias del PL y de solicitud del dictamen al Consejo Consultivo de Canarias (art. 50.1 ROFCCC).

3. En el expediente remitido a este Consejo, además del texto del PL y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, consta la emisión y realización de los siguientes informes y trámites:

- Informe-Propuesta de la Viceconsejería de Planificación Territorial y Reto Demográfico, de 22 de marzo de 2024, que se eleva a la Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas de propuesta para la toma en consideración por el Gobierno de Canarias de la iniciativa de elaboración de un proyecto de ley para la delimitación del asentamiento rural preexistente de Cofete en el Parque Natural de Jandía, isla de Fuerteventura.

- Informe sobre la oportunidad, objetivos y principios generales de la iniciativa de elaboración de un Proyecto de Ley para la delimitación del asentamiento rural preexistente de Cofete, en el Parque Natural de Jandía, isla de Fuerteventura, emitido por la Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas, el 17 de abril de 2024.

- Acuerdo del Gobierno de Canarias, adoptado en sesión celebrada el 22 de abril de 2024, por el que tomó en consideración el citado informe -que consta como anexo

al Acuerdo- y se acuerda dar conformidad a la oportunidad de la iniciativa de elaboración del Proyecto de Ley (art. 71.3 LPGC).

- Memoria justificativa de la iniciativa legislativa, emitida por la Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas con fecha 9 de julio de 2024 (art. 71.5 LPGC y norma segunda del Decreto 15/2026), en el que se analizan los siguientes aspectos:

a) Identificación de la situación jurídica y de hecho.

b) Justificación del Proyecto.

c) Alternativas a la actuación legislativa.

d) Aspectos técnicos-jurídicos.

e) Impactos normativos requeridos por las normas sectoriales, que incluye:

• Informe de impacto empresarial, al amparo de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias.

• Informe sobre impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del artículo 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

• Informe de impacto en la familia, según lo indicado en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la Disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

• Informe de evaluación del impacto por razón de género del proyecto normativo, así como evaluación del impacto sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales del Proyecto de Ley, exigidos respectivamente por el apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y por el art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales.

• Informe sobre impacto por razón de cambio climático, conforme a lo establecido en el apartado tercero, letra h), del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética.

f) Efectos económicos y sociales de la iniciativa.

- Sometimiento del anteproyecto de ley al trámite de consulta a los demás departamentos de la Administración Autonómica el 4 de octubre de 2024 (art. 71.6 LPGC y norma segunda, apartados 2, 5 y 6, del Decreto 15/2016). Consta la presentación de observaciones por parte de la siguientes Consejerías: Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea y Consejería de Turismo y Empleo.

- Así mismo, con fecha 7 de octubre de 2024, se ha dado audiencia a los Cabildos Insulares [art. 4 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares en relación con el art. 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, así como las competencias insulares que pueden verse afectadas y que el art. 70.2.b) y n) EAC atribuye a los Cabildos Insulares], constando únicamente escrito del Cabildo de Fuerteventura en el que manifiesta su conformidad con la propuesta, sin perjuicio de las competencias propias en tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Plan Rector de Uso y Gestión (PORN-PRUG).

También se confirió trámite de consulta al Ayuntamiento de Pájara, que presenta observaciones el 21 de octubre de 2024, así como a la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural (que no presenta observaciones) y a las Secretarías de Estado de Medio Ambiente (Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico) y de Política Territorial (Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática), en relación con la afectación del PL a las competencias estatales, constando informe del último Ministerio citado, de 24 de octubre de 2024, en el que se señala que no se realizan observaciones desde la perspectiva de las competencias estatales sobre la materia.

Igualmente, el texto del Anteproyecto se sometió al trámite de audiencia a las organizaciones y asociaciones que pudieran verse afectadas por la futura norma, durante el cual fueron presentadas alegaciones por la Asociación de Vecinos El Caserío de Cofete.

Se sometió, por último, el anteproyecto de ley al trámite de información pública mediante su publicación en el portal web de participación ciudadana, junto con la memoria justificativa, cuyo anuncio fue publicado en el BOC n.º 211, de 22 de

octubre de 2024. Otorgado un plazo de veinte días, fue posteriormente ampliado por plazo de cinco días hábiles más, por lo que estuvo expuesto desde el día 3 de abril al 9 de mayo (arts. 69.3 y 71.7 LPGC y art. 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento de la participación ciudadana).

Las observaciones efectuadas a lo largo de los trámites de audiencia e información pública han sido objeto de consideración en Informe de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial, de fecha 13 de diciembre de 2024.

- La iniciativa legislativa no fue sometida al trámite de consulta pública previa, [art. 71.4 LPGC, art. 18 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana y norma Primera, apartado 2, del Decreto 15/2016]. Y es que, tal consulta previa, a tenor del art. 71.5 LPGC tiene carácter potestativo, no resultando aplicable a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, habiendo sido justificada su omisión, por el informe de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial, de 13 de diciembre de 2024, de contestación a las alegaciones de la Consejería de Turismo y Empleo, al señalar:

«no es oportuno efectuar consulta pública previa al considerar que la finalidad de la Ley es el reconocimiento de la delimitación gráfica de un asentamiento rural concreto, reconocido legalmente y en aras de garantizar una mayor seguridad jurídica.

Por lo que este Departamento se ha ceñido al concreto cumplimiento del trámite de audiencia e información pública recogida en el art. 71.1 de la Ley 4/2023, así como en otras que resultan de aplicación (...) ».

- Solicitud de informe facultativo, con fecha 7 de octubre de 2024, al Consejo de la Red Canaria de Reservas de la Biosfera, dadas sus funciones en virtud del art. 3 del Decreto 103/2010, de 29 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y administración de las Reservas de la Biosfera en Canarias, se crean la Red Canaria de Reservas de la Biosfera y el Consejo de Coordinación de la Red Canaria de Reservas de la Biosfera y se aprueba su Reglamento de organización y funcionamiento. No consta en el expediente la emisión de este informe.

- De igual manera, el 7 de octubre de 2024 se solicitó informe del Consejo de Espacios Naturales Protegidos de Canarias, ex art. 9.3.a) del Decreto 327/1995, de 24 de noviembre, del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Espacios Naturales Protegidos de Canarias. No consta en el expediente la emisión de este informe.

- Informe, de 9 de octubre de 2024, de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985 de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 2 de diciembre de 2024 [art. 27.2.h) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, aprobado por Decreto 107/2024, de 31 de julio, en relación con la norma tercera, apartado 1, letra b) del Decreto 15/2016].

- Informe de valoración del informe de evaluación de impacto por razón de género y sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales, emitido con fecha 23 de diciembre de 2024 por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas, que asume las funciones de la Unidad de Igualdad, al no haber sido creada en el Departamento (art. 68.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres y Directriz sexta, apartado 1, de las Directrices para la elaboración del informe de impacto de género de los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, aprobada por Acuerdo del Gobierno de Canarias de 26 de junio de 2017).

- Remisión al Instituto Canario de Igualdad, con fecha 23 de diciembre de 2024, del anteproyecto de Ley, Informe de iniciativa e Informe de Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas, a efectos del seguimiento de los informes de impacto de género de los proyectos normativos.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 30 de enero de 2025 [art. 20, apartado f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias], en virtud de cuyas observaciones se ha elaborado informe Propuesta de la Dirección General de Ordenación del Territorio, de fecha 14 de febrero de 2025, en el que se incluyen las sugerencias emitidas por los Servicios Jurídicos del Gobierno.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas, emitido con fecha 17 de febrero de 2025 [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias, en relación con lo establecido en la norma la norma cuarta, apartado 1, del Decreto 15/2016].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 18 de febrero de 2025 [art. 2 del Decreto 43/2024, de 16 de abril, del Presidente, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Gobierno].

4. Finalmente, procede señalar que en el expediente figuran también las diversas versiones del Anteproyecto de Ley que se ha ido elaborando tras el cumplimiento de los diversos trámites.

5. Por lo que se refiere a los principios de buena regulación, se expresa la parte introductoria del PL en los siguientes términos:

«La presente Ley se inspira en los principios de buena regulación contemplados en los artículos 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, así como en los principios de necesidad y eficacia dado el interés general en el que se fundamentan las medidas que se establecen. En cuanto a la eficiencia, se consigue al garantizar un adecuado equilibrio entre los diferentes intereses concurrentes. El principio de transparencia se ha cumplido durante la tramitación de la presente Ley al hacer pública la información necesaria para que la ciudadanía pueda participar y teniendo en cuenta sus aportaciones. El texto normativo está redactado en un lenguaje claro y preciso, evitando ambigüedades que puedan llevar a interpretaciones contradictorias, además están bien justificados, proporcionando estabilidad y previsibilidad, por lo que se asegura la estabilidad regulatoria y la seguridad jurídica. Sobre su proporcionalidad, se garantiza teniendo siempre presente la perspectiva medioambiental que debe preponderar frente al resto de intereses en caso de conflicto. De ahí, que el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el día 22 de abril de 2024, acordara su conformidad con la iniciativa de elaboración de un proyecto de Ley para la delimitación del asentamiento rural preexistente de Cofete, en el Parque Natural de Jandía, isla de Fuerteventura, en los términos establecidos por el artículo 71.3 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de Presidencia y del Gobierno de Canarias».

Ha de señalarse a este respecto que el art. 129 LPACAP no resulta de aplicación a las iniciativas legislativas, de conformidad con la STC n.º 55/2018, de 24 de mayo,

FJ 7.º, apartado b). No obstante, sí son principios cuya observancia es de obligado cumplimiento en los proyectos de ley autonómicos por expreso mandato del art. 66 LPGC.

III

Objeto, marco normativo en el que se inserta la norma proyectada y justificación de la misma

1. El presente PL tiene por objeto la delimitación gráfica del Asentamiento Rural Preexistente de Cofete, situado en el Parque Natural de Jandía, en la isla de Fuerteventura (art. 1), cuya ordenación pormenorizada, conforme determina su art. 2, deberá establecerse en su correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Jandía, previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), en los términos previstos en la legislación vigente. La delimitación gráfica a que se refiere el art. 1 se incorpora como Anexo del PL.

2. En cuanto a su justificación, tal y como es abordada por la Exposición de Motivos del PL, es preciso contextualizar el PL en el ámbito normativo en el que se inserta el mismo.

En este sentido, ha de señalarse que la Ley 12/1987, de 19 de junio, de Declaración de Espacios Naturales de Canarias declaró, entre otros Parajes Naturales de Interés Nacional, el de Jandía, estableciendo en su disposición transitoria segunda un plazo de un año para que los Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal y demás instrumentos de planeamiento fueran modificados para adaptar sus determinaciones a los fines de protección de la Ley.

Ha de decirse que, a nivel internacional, todo el Parque Natural de Jandía forma parte de la Reserva de la Biosfera de Fuerteventura declarada por la UNESCO en mayo de 2009 y, a nivel comunitario, se incluye en la Red Natura 2000, siendo declarado Zona de Especial Conservación (ZEC) (Decreto 174/2009, de 29 de diciembre) y Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) (Directiva 2009/147/CEE).

Por su parte, y en el marco de la legislación básica estatal, la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias llevó a cabo la reclasificación de los espacios naturales recogidos en la citada Ley 12/1987, de 19 de junio, quedando definitivamente reconocido el Macizo de Jandía como Parque Natural de Jandía, a través de una descripción literal de sus linderos y recogiéndose, como excepción, la

compatibilidad dentro del mismo de la localidad de Puerto de la Cruz, pero obviando, a pesar de su preexistencia, los caseríos de Cofete.

En el Anexo del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, se recoge la reclasificación de los Espacios Naturales de Canarias establecida en la citada Ley 12/1994, de 19 de diciembre. Este Anexo fue modificado por la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, cuya Disposición adicional novena vino a incluir la compatibilidad, con carácter excepcional, dentro del Parque Natural de Jandía, del asentamiento rural preexistente de Cofete, disponiendo así:

«4. En la isla de Fuerteventura, en la descripción F-3. Parque natural de Jandía, se modifica el apartado 3, que queda como sigue:

3. La localidad del Puerto de la Cruz y el asentamiento rural preexistente de Cofete se considerarán compatibles con el Parque con carácter excepcional».

Por otra parte, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en su disposición derogatoria, apartado 1.a), vino a derogar el precitado texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales Protegidos, con excepción del anexo de reclasificación de los espacios naturales de Canarias, que mantuvo vigente.

No obstante, con el objetivo de dotar de mayor certeza jurídica al sistema normativo, la Ley 3/2023, de 6 de marzo (que modificó, entre otras, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias) estableció en su disposición final tercera una aclaración sobre el mantenimiento de la vigencia del anexo de reclasificación de los Espacios Naturales de Canarias, del siguiente tenor:

«La disposición derogatoria única 1.a) de la Ley 4/2017, de 13 de julio, que mantiene en vigor el anexo de reclasificación de los Espacios Naturales de Canarias, se refiere al texto consolidado del mismo, incluyendo todas y cada una de las modificaciones legislativas introducidas en dicho anexo hasta la entrada en vigor de la Ley 4/2017, de 13 de julio».

Con ello, como señala la Exposición de Motivos, se clarifica que el anexo incluía el contenido consolidado por las sucesivas modificaciones legales que, respecto del

mismo, se produjeron hasta la entrada en vigor de la propia Ley 4/2017 y otorgando a dicha disposición una eficacia retroactiva al momento de la entrada en vigor de la Ley 4/2017.

Como también señala la Exposición de Motivos, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular del Cabildo Insular de Fuerteventura, de 30 de diciembre de 2022, se somete a información pública el documento denominado Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Plan Rector de Uso y Gestión (PORN-PRUG) del Parque Natural de Jandía (F-3), publicado en el BOP de Las Palmas n.º 5, de 11 de enero de 2023. En el correspondiente anuncio se recoge la necesariedad y conveniencia de «*la elaboración y aprobación previa del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante PORN) del ámbito afectado por la declaración de Jandía como Parque Natural, así como del correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio, conforme a las necesidades actuales existentes en el preciado Espacio Natural, así como el marco normativo actual (...) La posibilidad de dilatar en el tiempo la elaboración y aprobación del PORN y del PRUG del Parque Natural de Jandía no se contempla como una opción viable (...)* ».

Ha de advertirse que ya el Parque Natural de Jandía llegó a contar con un Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), cuya aprobación definitiva, que en aquel momento correspondía al Gobierno de Canarias, se produjo mediante acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, de 20 de julio de 2006, si bien, tal documento y acuerdo fueron anulados por Sentencia n.º 1761, de 7 de abril de 2009, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que fue confirmada en casación por el Tribunal Supremo en Sentencia n.º 4276, de 18 de julio de 2013, basándose en el que «*el artículo 15 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, ahora sustituido por el 36 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, 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*».

Es por ello que, en el ya señalado Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular del Cabildo Insular de Fuerteventura, de 30 de diciembre de 2022, por el que se somete a información pública el documento denominado Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Jandía (F-3), se señala:

« (...) Resulta necesario y conveniente la elaboración y aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Jandía, adaptado a lo dispuesto en el art. 36 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad ("La declaración de los Parques y Reservas Naturales exigirán la elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Zona") (...) ».

Pues bien, después del inicio por el Cabildo del mencionado trámite de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Jandía, se vino a detectar que, en relación con el asentamiento rural preexistente de Cofete, con la entrada en vigor de la citada Ley 6/2009, de 6 de mayo, aunque se establecía una mención a la descripción literal, sin embargo, el planeamiento que debía identificar su ámbito gráfico como asentamiento rural preexistente no fue modificado, lo que sí ocurrió con la población de Puerto de la Cruz, que cuenta con su delimitación y clasificación como suelo urbano establecido por el Plan General.

Por ello, el presente PL viene a subsanar tal omisión, a fin de dotar de seguridad jurídica el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Jandía, al tener como objeto, tal y como ya hemos señalado, la delimitación gráfica del Asentamiento Rural Preexistente de Cofete, situado en el Parque Natural de Jandía, en la isla de Fuerteventura, y reconocido por la Ley 6/2009, de 6 de mayo, con la determinación de que la ordenación pormenorizada del mismo deberá establecerse en su correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Jandía, previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), en los términos previstos en la legislación vigente.

Estructura y contenido del PL

El PL se estructura en una Exposición de Motivos, una parte dispositiva que comprende dos artículos, una parte final, que incluye dos disposiciones finales, y un anexo.

La Exposición de Motivos se reserva, en síntesis, a exponer los antecedentes que han dado origen al presente PL y describir su objeto y justificación, así como a describir el marco competencial.

La parte dispositiva, como se ha dicho, consta de dos artículos, con el siguiente contenido:

- Art. 1.- Objeto.

Éste, tal y como ya hemos señalado, viene dado por la delimitación gráfica del Asentamiento Rural Preexistente de Cofete, situado en el Parque Natural de Jandía, en la isla de Fuerteventura.

- Art. 2.- Delimitación y ámbito territorial.

Este artículo viene, por un lado, a remitir al Anexo del PL que contiene la descripción gráfica que viene a determinar la delimitación y ámbito territorial del asentamiento rural preexistente de Cofete, y, por otro lado, señala que la ordenación pormenorizada del mismo deberá establecerse por el instrumento legitimador, que es su correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Jandía, previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), en los términos previstos en la legislación vigente.

Añade el apartado 2 de este art. 2: *«Se considera un uso compatible con el Parque Natural, de carácter excepcional, por lo que se establecerá la ordenación pormenorizada más acorde para la protección de este Espacio Natural Protegido».*

En tercer lugar, la parte final del PL consta de dos disposiciones finales:

- Disposición final primera da una nueva redacción al anexo de Reclasificación de los espacios naturales de Canarias contenido 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 de Canarias y Espacios Naturales Protegidos, en lo relativo al espacio F-3 Parque Natural de Jandía, en su apartado 3, quedando su redacción como sigue:

«3. La localidad de Puerto de La Cruz, y el asentamiento rural preexistente de Cofete según la delimitación gráfica establecida por norma con rango de Ley, se consideran compatibles con el Parque con carácter excepcional».

- Disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

Por último, como ya se señaló, el PL contiene un Anexo con la delimitación gráfica y ámbito territorial del Asentamiento Rural Preexistente de Cofete, tal y como establece el art. 2.1 del PL.

IV

Competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia objeto del PL

De lo hasta aquí expuesto, se detrae que el objeto de la norma proyectada es la delimitación gráfica del Asentamiento Rural Preexistente de Cofete, situado en el Parque Natural de Jandía, en la isla de Fuerteventura, y reconocido por la Ley 6/2009, de 6 de mayo, conteniendo el PL como Anexo la descripción gráfica del citado asentamiento.

Es por ello que, tal y como anuncia la Exposición de Motivos del PL, se está «haciendo uso de los títulos competenciales que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias su Estatuto de Autonomía, en materia de urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente».

Efectivamente, procede señalar que el art. 154 del Estatuto de Autonomía de Canarias aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) [«Espacios naturales protegidos»] se atribuye a nuestra Comunidad Autonomía «*la competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos en el ámbito espacial de Canarias*».

En tal competencia se ampara fundamentalmente el PL, si bien, esta competencia exclusiva se encuentra a su vez en íntima conexión con la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, en la que se incluye, reconocida en el art. 153 EAC. Ello, sin perjuicio de las competencias transversales en materia de ordenación del territorio y urbanismo, reconocidas en los arts. 156 y 158 EAC.

En este sentido, en el Dictamen 147/2020, de 21 de mayo (que, a su vez, se remite al Dictamen 73/2001, de 12 de junio), se señalaba:

« (…) el art. 149.1.23, CE atribuye al Estado competencia exclusiva en legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Y, por su parte, el Estatuto de Autonomía (EAC) asume para la Comunidad Autónoma de Canarias competencia «exclusiva» sobre espacios naturales protegidos y de desarrollo legislativo y de ejecución sobre protección del medio ambiente (arts. 30.16 y 32.12).

La Sentencia 102/95 del Tribunal Constitucional, partiendo de la existencia en este ámbito material de competencias compartidas y también concurrentes, concluye que el Estado puede establecer normas básicas de distinta entidad, incluso hasta amparar alguna

vez la ejecución estatal, que han de responder a la idea de establecer una ordenación protectora mínima, homogénea y suficiente, la cual ha de permitir a las Comunidades Autónomas, aparte de disponer del grueso de la actividad ejecutiva o de gestión, tanto la posibilidad del desarrollo normativo en esta materia, aunque pueda ser reducida en ocasiones por la indicada razón, como, sobre todo, la de incrementar el nivel protector previsto por el Estado, especialmente cuando tengan competencia sobre espacios naturales protegidos, pese a que esta materia se incluye en el medio ambiente y, por tanto, es susceptible de ser incidida también por normas básicas estatales».

Por ello, procede aquí transcribir lo señalado por este Consejo en el Dictamen 293/2022, de 14 de julio, donde, tras citar nuestros anteriores pronunciamientos al respecto (Dictámenes 427/2021, de 16 de septiembre, 70/2021, de 23 de febrero de 2021; 97/2020, de 8 de abril; y 519/2018, de 19 de noviembre), a su vez transcribíamos DCC 427/2021, donde decíamos lo siguiente:

«"5. En otro orden de cosas, debemos tener en cuenta que conforme al art. 149.1.23 CE, el Estado tiene competencia exclusiva para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. El vigente Estatuto de Autonomía de Canarias (como ya hacía el anterior en su art. 32), además de lo anterior, atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias, en su art. 153, competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente.

A la hora de valorar las competencias en materia de medio ambiente, es importante destacar la ya citada STC 53/2017, de 11 de mayo, relativa a la Ley 21/2013 de evaluación ambiental. Destacamos algunas ideas fundamentales:

"En cuanto a los criterios de orden material que este Tribunal ha destacado como característicos de la legislación básica de medio ambiente, sus elementos esenciales fueron sistematizados en la STC 101/2005, de 20 de abril (RTC 2005, 101) FJ 5, en los siguientes términos:

"El primero de estos criterios se concreta en que `en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar (...) a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido´ (STC 102/1995 (RTC 1995, 192, FJ 8).

El segundo criterio consiste en que `lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos (...) ´.

El tercer criterio a tener en cuenta (...) es el relativo al alcance de la `afectación transversal´ que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, pesca en aguas interiores, marisqueo, turismo, ocio y tiempo libre, desarrollo comunitario e investigación, entre otras). La afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener (...) ".

Por tanto, la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia está reforzada, porque no le corresponde sólo dictar normas adicionales de protección respecto a las establecidas por el Estado, sino que también tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución en la materia en virtud de lo señalado en el propio Estatuto de Autonomía".

Y es que, como tiene declarado el Tribunal Constitucional (STC 15/1998, de 22 de enero, entre otras), "la unicidad del territorio o espacio físico no impide el ejercicio simultáneo de una pluralidad de potestades-competencias por los diversos poderes públicos territoriales, es decir, la coexistencia de instancias y títulos de poder públicos diferentes". Es por esta razón (como recuerda el propio Tribunal en su sentencia n.º 69/2013, de 14 de marzo), que " (...) no puede ignorarse, y debe ser reiterado una vez más, que para que la afectación transversal de las competencias sectoriales implicadas favorezca el ejercicio de todas ellas son convenientes mecanismos de cooperación y coordinación de las Administraciones competentes (STC 194/2004 FFJJ 8 y 9)"».

En el mismo sentido que lo expuesto anteriormente, esta delimitación de las competencias en materia de medio ambiente también ha sido abordada por la STC 146/2013, al señalar en su FJ 4 que la normativa básica cumple « *(...) "en el ámbito de la protección del medio ambiente, una función de ordenación mediante mínimos, que pueden permitir a las Comunidades Autónomas establecer niveles de protección más altos, pero nunca reducirlos (SSTC 170/1989, FJ 2; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 2, y 7/2012, de 18 de enero, FJ 5)" (STC 69/2013, FJ 6) (...)* ».

Lo expuesto nos conduce, a su vez, como ya adelantamos, a que, así como no puede escindirse la competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos de la competencia en materia de medio ambiente, también resultan ser competencias transversales a ésta, como así se presentan en el PL que nos ocupa, las

competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, reconocidas con carácter exclusivo en los arts. 156 y 158 EAC, para cuya delimitación nos remitimos a nuestro Dictamen 519/2018, de 19 de noviembre, en el que ya se indicaba:

«Como ya dijimos en el mencionado Dictamen 244/2016, de 2 de agosto, la Comunidad autónoma de Canarias posee estatutariamente competencias en la materia.

En efecto, baste recordar que se ostenta la competencia exclusiva en materia de «espacios naturales protegidos, ordenación del territorio y del paisaje, ordenación y gestión del litoral (respetando el régimen del dominio público) y urbanismo» (arts. 154, 156, 157 y 158 del Estatuto de Autonomía de Canarias aprobado por LO 1/2018), lo que en principio significa «plenitud de la función legislativa» (STC 61/1997)».

En definitiva, el PL examinado se dicta en ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud de su Estatuto de Autonomía.

V

Observaciones al Proyecto de Ley

Con carácter general

El contenido del PL sometido a la consideración de este Consejo no suscita reparos de inconstitucionalidad ni de contradicción con la legislación básica en la materia, siendo respetuoso con el ordenamiento jurídico de aplicación.

Como ha quedado justificado en la Exposición de Motivos, el PL tiene por objeto el establecimiento de la delimitación gráfica del asentamiento rural preexistente de Cofete, para así poder garantizar la correcta planificación y ordenación de los instrumentos ambientales posteriores, cuya tramitación ya se ha iniciado.

Esta delimitación gráfica que ahora pretende aprobarse por una norma con rango de ley no surge *ex novo* en este momento sino que se trata de solventar la omisión producida en la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias, que reconoció el Parque Natural de Jandía a través de una descripción literal de sus linderos y reconoció, como excepción, la compatibilidad dentro del mismo de la localidad de Puerto de la Cruz pero obvió los caseríos de Cofete, a pesar de su preexistencia. Esta omisión fue solventada, tras la aprobación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (que incorporó la reclasificación de los Espacios Naturales recogida en la Ley 12/1994) mediante la modificación del Anexo por la Ley 6/2009, considerando el asentamiento rural

preexistente de Cofete compatible con el Parque con carácter excepcional. Esta reclasificación se mantuvo vigente por la ley 4/2017, aclarando finalmente la disposición final tercera de la ley 3/2023, que incluye el contenido consolidado de las sucesivas modificaciones producidas hasta la entrada en vigor de aquella Ley.

Se evidencia con ello que la compatibilidad, con carácter excepcional, del asentamiento rural de Cofete con el Parque Natural de Jandía ya estaba reconocida por una norma con rango de ley (Ley 6/2009), si bien no incluyó su delimitación gráfica.

Por lo demás, la delimitación gráfica de los espacios naturales se ha encontrado incluida en la Ley, ya desde la Ley 12/1987 (art. 3 y Anexo), la Ley 12/1994 (Disposición Adicional primera y Anexo), el Texto Refundido y, aunque la vigente Ley 4/2017 no lo incorpora, sí declara vigente el anterior. Es más, el art. 179 de esta última Ley, que sujeta a reserva de ley la declaración del parque natural, dispone expresamente que la norma ha de incluir la descripción literal de los límites del mismo, además de su señalamiento cartográfico. Por ello, esta delimitación ha de efectuarse necesariamente por norma con rango de Ley.

Todo ello evidencia que el PL presenta como único objetivo la incorporación de la delimitación gráfica del asentamiento rural, sin introducir cambios normativos en la delimitación territorial del Espacio Natural.

Observaciones singulares

Sobre la Exposición de Motivos

Resalta el itinerario de las sucesivas disposiciones legales, entre otras, la Ley 12/1987, de 19 de junio, de Declaración de Espacios Naturales de Canarias, así como la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias, en aplicación de la legislación de espacios naturales reclasificando los espacios naturales recogidos en la Ley 12/1987, reconociendo el Parque Natural de Macizo de Jandía como Parque Natural de Jandía con descripción literal de sus linderos y disponiendo la excepción de compatibilidad dentro del mismo de la localidad de Puerto de la Cruz, sin mención a los Caseríos de Cofete.

El Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, D.L.1/2000, de 8 de mayo, y su anexo, modificado por la disposición adicional novena de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización social y la

ordenación del turismo, incluye, con carácter excepcional, en el Parque Natural de Jandía, la localidad de Puerto de la Cruz y el asentamiento rural preexistente de Cofete, compatibles con el citado parque natural.

La Ley 3/2023, de 6 de marzo, (disposición final tercera), que mantuvo la vigencia del mencionado anexo (del año 2000) con delimitación cartográfica de los espacios naturales protegidos de Canarias, omite el asentamiento de Cofete (que se reconoce en el año 2009) y, dadas las incidencias en relación con el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Jandía, anulado judicialmente (por sentencia del TSJC 1761/2009, de 7 de abril, confirmada por sentencia del TS 4276/2013, de 18 de julio), se destaca la necesidad de dotar de seguridad jurídica al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y al Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Jandía, con la delimitación de su ámbito físico a través de un reflejo gráfico del citado asentamiento de Cofete, al que se refiere la Ley 6/2009, de 6 de mayo.

En la Exposición de motivos del PL se señalan los criterios seguidos para delimitar el ámbito físico del asentamiento, como el diseminado edificatorio del mismo con arreglo al año 1994, la descripción existente literal de sus linderos y ortofotos, con lo que se pretende garantizar la posterior planificación y ordenación de los instrumentos ambientales y urbanísticos, más que dotarla de seguridad jurídica. Como expresa, entre otras, la STC 14/2021, de 28 de enero, FJ 2, la seguridad jurídica ha de entenderse como la *«certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados»* (STC 156/1986, de 31 de enero, FJ 1), *procurando* «*la claridad y no la confusión normativa*» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), así como «*la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho*» (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). En definitiva, «*sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica*».

Por lo tanto, en aras a la justificación de la delimitación gráfica del asentamiento de Cofete, se debería reflejar, en la Exposición de motivos, la necesidad de su representación gráfica, dada la problemática de la ocupación de parte del espacio del asentamiento por nuevas edificaciones con posterioridad al año 1994, y por la premura actual de contar con una representación gráfica real con

referencia al año 1994, que facilite y permita la elaboración y aprobación del PORN y del PRUUG del Parque Natural de Jandía.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley de delimitación gráfica del asentamiento rural preexistente de Cofete, en el Parque Natural de Jandía, en la isla de Fuerteventura, se adecua a las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia y a los parámetros exigidos por la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Canarias y el resto del ordenamiento jurídico de aplicación.

No obstante, se formulan determinadas observaciones.