|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 25/2000 |
| Fecha | de 18 de enero de 2000 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas y don Guillermo Jiménez Sánchez. |
| Núm. de registro | 3547-1999 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 3547/99 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda mantener la suspensión de la vigencia de los arts. 217 y 228.3 a) de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio. Asimismo, mantener la suspensión de la vigencia de los  arts. 220.2, salvo el inciso relativo a los vertidos al mar, 224.1 a), levantando la suspensión para las referencias a las zonas periféricas de protección efectuadas en estos preceptos. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El 5 de agosto de 1999 se interpuso por el Abogado del Estado recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 217; 220, apartado 2, salvo el inciso relativo a los vertidos al mar; 224, apartado 1, letra a), y 228, apartado 3, letra a), de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio.

En el escrito de demanda se hizo invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución respecto de los preceptos objeto del recurso.

2. Mediante Providencia de 15 de septiembre de 1999, la Sección Primera de este Tribunal admitió a trámite el indicado recurso, con traslado de la demanda, conforme a lo establecido en el art. 34 LOTC, al efecto de que los legitimados para ello pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes. Igualmente, se ordenó la publicación de la incoación del procedimiento en el "Boletín Oficial del Estado".

3. Dentro de los plazos conferidos, así como de las prórrogas habilitadas, se personaron en el proceso las representaciones del Gobierno y del Parlamento de Canarias, solicitando ambas la desestimación del recurso.

4. Próximo a finalizar el plazo de cinco meses fijado por el art. 161.2 CE, la Sección Primera acordó, por Providencia de 10 de diciembre de 1999, oír a las partes personadas para que en el plazo de cinco días expusieran lo que estimasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 17 de diciembre de 1999, la representación procesal del Gobierno de Canarias interesó el levantamiento de la suspensión aduciendo para ello las razones que seguidamente se sintetizan.

En primer lugar, recuerda que dado el carácter automático y ope legis de la suspensión producida a iniciativa del Gobierno de la Nación, es a éste a quien corresponde justificar suficientemente la procedencia de mantener la suspensión, acreditando la concurrencia de un periculum in mora constituido por la existencia de perjuicios de difícil o imposible reparación que pudieran derivarse del levantamiento de la suspensión. Pues bien, para el Gobierno de Canarias no sería posible atisbar en esta ocasión tales peligros, toda vez que el levantamiento de la suspensión no ocasionaría ningún perjuicio irreparable para el interés general ni .determinaría la constitución de relaciones jurídicas subjetivas inalterables.

Así, por lo que hace a los arts. 217, 220.2 y 224.1 a), tras recordarse que se trata de preceptos referidos al ejercicio de la potestad sancionadora que han sido impugnados por su eventual contradicción material con la legislación básica estatal, se subraya que la aplicación de los mismos no causaría los perjuicios antes mencionados por tres razones. En primer lugar, porque no existe la aducida contradicción de los preceptos impugnados con la normativa básica en materia ambiental, dado que el art. 39.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, no califica directamente ni de forma absoluta y cerrada las infracciones previstas en el art. 38.1, 6 y 7 como infracciones muy graves, sino que remite dicha calificación a una decisión ulterior del órgano sancionador, al tiempo que se indican los cánones conforme a los cuales procede la indicada calificación como infracción muy grave. Consecuentemente, la aplicación de los preceptos impugnados no supondría minoración alguna de la protección ambiental, en la medida en que los preceptos autonómicos contemplan una sanción para conductas infractoras equivalente a la graduación de sanciones recogida en el art. 39.1 de la Ley estatal.

En segundo lugar, porque las infracciones tipificadas en los preceptos impugnados no se corresponden con las previstas en el art. 38.1, 6 y 7 de la Ley 4/1989, sino que resultan notablemente más amplias. No toda infracción tipificada en los arts. 217, 220.2 y 224.1 a) de la Ley de Canarias puede subsumirse en el art. 39.2 de la Ley estatal. Igualmente, se destaca que los supuestos de plena coincidencia entre ambas normas son aquellos en que la infracción reviste una mayor gravedad, siendo así que en sus grados máximos ambas normas sancionadoras resultan coincidentes.

Finalmente, se destaca que no existe una rebaja sensible de la cuantía de las sanciones. Antes al contrario, las sanciones previstas en los preceptos impugnados oscilan entre un mínimo de cien mil o un millón de pesetas y un máximo de cien millones de pesetas, en tanto que en la Ley estatal dicha oscilación se opera entre el mínimo de diez millones de pesetas y el máximo de cincuenta millones de pesetas. A partir de esta comparación se alega que la norma autonómica habría introducido un plus de protección al llegar a duplicar la cuantía máxima de la sanción que puede imponerse.

Respecto del art. 228.3 a) de la Ley 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias, se aduce que dicho precepto se limita a establecer que la presidencia de la Comisión de Valoraciones de Canarias corresponde a un Magistrado de las Salas o Juzgados de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, lo que pone de manifiesto su carácter exclusivamente organizativo. Por consiguiente, el mantenimiento de la suspensión impediría la constitución y el funcionamiento de dicho órgano, quedando afectados tanto los intereses económicos en juego como la propia puesta en marcha de los sistemas de ejecución del planeamiento que la Ley ha diseñado. Por el contrario, el levantamiento de la suspensión no ocasionaría ningún daño o perjuicio de imposible reparación.

A todas estas razones se añade la presunción de constitucionalidad de los preceptos normativos impugnados, presunción que hace de la suspensión una medida de carácter excepcional (ATC 87/1991). A mayor abundamiento, se sostiene que dicha presunción se vería aquí reforzada por la apariencia de buen derecho derivada de la adecuación de la misma a la Constitución y a la legislación estatal básica.

6. El escrito de alegaciones del Parlamento de Canarias se presentó el 18 de diciembre de 1999. En él se solicita el levantamiento de la suspensión por los motivos que a continuación se resumen.

Para comenzar, se destaca que una vez finalizada la fase inicial de cesación automática de la norma autonómica impugnada, la suspensión presenta las características propias de una medida cautelar de carácter excepcional dado el crédito de legitimidad que avala cualquier norma, que se incrementa en el supuesto de tratarse de una norma con rango legal. Igualmente, se significa que el presente incidente no puede resolverse apelando a la primacía del Derecho estatal sobre el autonómico, pues ello supondría admitir que las controversias que pudieran suscitarse entre ambos sistemas jurídicos habrían de solventarse en atención a un inexistente principio de preponderancia jerárquica del legislador estatal sobre el autonómico en lugar de resolverse ateniéndose al deslinde competencial que se deduce de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

En el caso controvertido, dos son los grupos de preceptos impugnados. El primero de ellos hace referencia a las infracciones previstas en la Ley canaria que el Abogado del Estado encuentra más benévolas en su punición que las recogidas en la normativa estatal. Por tanto, no se trata de que determinadas conductas queden sin sanción, sino de que las mismas acciones puedan merecer un castigo en principio menos aflictivo que aquel que les correspondería de aplicar la legislación estatal. Esta supuesta mayor indulgencia no es bastante para fundamentar la prolongación de la suspensión de la norma autonómica, pues con su inmediata aplicación los bienes ambientales no quedarían privados de protección. Por lo demás, se destaca que falta la acreditación de las razones de prevención general o particular que hicieran ineludible el mayor rigor en la punición que parece reclamarse.

La segunda materia objeto de controversia es la integración en la Comisión de Valoraciones de Canarias de un Magistrado. Al respecto se señala que la presencia de un miembro de la carrera judicial en un órgano que, dotado de objetividad e imparcialidad, vela por el equilibrio de los intereses patrimoniales en juego en las operaciones expropiatorias y que se presenta como sucesor natural de los Jurados Provinciales de Expropiación, no parece que pueda suponer perjuicio alguno para el interés general.

No es lógico considerar que porque el citado órgano pase a tener una distinta dependencia deba cesar inmediatamente la representación judicial en su seno, siendo ésta uno de los componentes que de manera destacada contribuye a dotar a dicho órgano arbitral de la necesaria ecuanimidad y neutralidad en la toma de decisiones que afectan a los derechos e intereses económicos de los ciudadanos.

7. El 28 de diciembre de 1999 el Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones solicitando el mantenimiento de la suspensión de los preceptos autonómicos objeto de impugnación en el presente proceso constitucional.

Tras destacar que son objeto de este recurso dos tipos de preceptos, el primero de los cuales regula determinadas sanciones en materia ambiental, inferiores a las establecidas en la legislación estatal, en tanto el segundo atribuye a un Magistrado la Presidencia de la Comisión de Valoraciones de Canarias, se mencionan aquellas resoluciones en que este Tribunal se ha pronunciado sobre la procedencia de mantener la suspensión en supuestos similares a los ahora planteados.

Así, se invoca la doctrina expuesta en el ATC 80/1990 sobre la procedencia de mantener la suspensión de la norma autonómica que establece sanciones inferiores a las de la Ley estatal en relación con infracciones de medio ambiente. Doctrina que el Abogado del Estado entiende de aplicación al presente supuesto pues la notable diferencia entre las sanciones previstas entraña un riesgo notable para la adecuada preservación del medio ambiente durante la sustanciación del recurso.

Por otra parte, en relación con la atribución a un Magistrado de la Presidencia de la Comisión de Valoraciones de Canarias, se invoca la doctrina del ATC 46/1999. Tratándose de supuestos sustancialmente idénticos -en aquella ocasión se impugnaba la atribución de la Presidencia del Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a un Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia-, el criterio entonces sostenido por este Tribunal debe ahora reiterarse y concluir que la posible afectación a los intereses generales vinculados al funcionamiento de la Justicia aconseja el mantenimiento de la suspensión del precepto autonómico.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si, de acuerdo con el art. 161.2 CE, procede mantener o levantar la suspensión de la vigencia que afecta a los arts. 217; 220, apartado 2, con excepción del inciso relativo a los vertidos al mar; 224, apartado 1, letra a), y 228, apartado 3, letra a), de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio, suspensión que fue acordada por este Tribunal en virtud de la invocación expresa del art. 161.2 CE que hizo el Abogado del Estado al formalizar el recurso de inconstitucionalidad.

Sobre este tipo de incidentes de suspensión existe una consolidada doctrina constitucional según la cual para su resolución es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran afectados, tanto el general y público, como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

Esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. En este sentido, ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen (entre otros, AATC 329/1992, 243/1993, 46/1994, 251/1996, 44/1998, 73/1999 y 287/1999).

2. Los arts. 217, 220.2 y 224.1 a) de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, tipifican distintas infracciones en materia de protección ambiental. Concretamente, el art. 217 establece que la destrucción o alteración de las especies de la flora y fauna naturales o de sus habitáis, que estuvieran protegidos por la normativa vigente, se sancionarán con multas de 100.000 a cien millones de pesetas, en función de la transcendencia de la acción sancionada. A su vez, en lo que ahora interesa, el art. 220.2 prevé sanciones de entre uno y cincuenta millones de pesetas para los vertidos de residuos que alteren o dañen las condiciones naturales de un Espacio Natural Protegido o de su zona periférica de protección. Finalmente, y también por referencia a los Espacios Naturales Protegidos y sus zonas periféricas de protección, en el art. 224.1 a) se sanciona con multa de 1.000.001 a cien millones de pesetas la utilización de productos químicos y sustancias biológicas que alteren las condiciones naturales de dichos territorios o que produzcan daños a los valores objeto de protección.

Para el Abogado del Estado, la definición de sanciones que se lleva a cabo en estos preceptos autonómicos resulta contraria a la normativa básica estatal, contenida en los arts. 38 y 39 de la Ley 4/1989. de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, toda vez que el límite inferior de las sanciones previstas en la ley del Parlamento de Canarias se encuentra muy por debajo del fijado por el legislador estatal. En su opinión, esa reducción de cuantías representa una desprotección de los valores ambientales, de tal suerte que el levantamiento de la suspensión entrañaría un riesgo notable para la preservación del medio ambiente durante la sustanciación del presente proceso constitucional.

Por el contrario, para la representación procesal del Gobierno de Canarias no existiría dicho riesgo toda vez que los preceptos impugnados no implican una reducción de la protección ambiental dispensada por el legislador autonómico, que ha tipificado infracciones no enteramente coincidentes con las previstas en la normativa básica estatal. Únicamente respecto de las conductas que entrañen un mayor riesgo para la protección ambiental cabe hablar de auténtica identidad de supuestos, siendo así que respecto de las mismas, la Ley impugnada no sólo respetaría el contenido mínimo de la definición de las sanciones administrativas contenida en la legislación básica en la materia sino que, incluso, incrementaría la protección dispensada por vía sancionadora al duplicar el límite superior de las sanciones previstas para las infracciones más graves.

Finalmente, para la representación procesal del Parlamento de Canarias, aun cuando pudiera coincidirse en la apreciación de que los preceptos autonómicos impugnados incorporan una punición menos rigurosa de las conductas tipificadas, ello no constituiría razón suficiente para prolongar la suspensión de los mismos, toda vez que con su inmediata aplicación los bienes ambientales no quedarían completamente desprotegidos.

3. Este último argumento no resulta atendible puesto que, habiendo declarado este Tribunal que la salvaguardia del interés ecológico merece la consideración de finalidad preferente en la jurisprudencia sobre suspensión cautelar de normas (por todos, AATC 674/1984, 1270/1988, 29/1990, 101/1993, 243/1993 y 335/1993), es claro que la entrada en vigor de la norma sancionadora más benigna podría ocasionar las consecuencias sobre las que advierte el Abogado del Estado.

Por otro lado, resulta oportuno recordar una vez más que en este incidente de suspensión ha de rechazarse cualquier tipo de consideración que trate de vincular el levantamiento o ratificación de la suspensión al tema objeto de debate, dado que ninguna incidencia puede tener en la resolución que ahora vayamos a adoptar la cuestión de fondo sobre la que versa el proceso, pues de lo que en este incidente se trata no es de vindicar o defender la titularidad de la competencia discutida, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante el tiempo que dure el proceso constitucional (AATC 12/1992, 103/1994 y 72/1999).

En la presente ocasión, el Abogado del Estado solicita el mantenimiento de la suspensión de los arts. 217, 220.2 y 224.1 a) de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, por entender que, correspondiéndose las infracciones en ellos contempladas con las tipificadas en el art. 38.1, 6 y 7, de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, los mínimos de las sanciones previstas en la norma autonómica resultan notablemente más bajos que los contenidos en la ley estatal, lo que implica una minoración drástica de la protección dispensada a los valores ambientales por la normativa básica. Por el contrario, para la representación procesal del Gobierno de Canarias los ilícitos administrativos tipificados en los preceptos objeto del presente recurso sólo parcialmente coinciden con los previstos en la normativa básica estatal.

Prima facie, hemos de significar que de la lectura de los preceptos de la ley estatal invocados como básicos y de los de la ley autonómica sobre los que se traba el conflicto, así como del contraste entre unos y otros, se deriva que existe una notable coincidencia o similitud entre ambos, sin que resulte adecuado a la finalidad de este incidente, por ser propio de la Sentencia que en su día se dicte, profundizar en la determinación de si esa coincidencia es o no absoluta. Por tanto, atendiendo a la finalidad de protección del interés ecológico, que este Tribunal ha declarado prevalente en su jurisprudencia cautelar (AATC 674/1984, 1270/1988, 29/1990, 101/1993, 243/1993 y 335/1993, antes citados) y a la vista de la disparidad de sanciones previstas en las normas en contraste, debemos mantener la suspensión de los preceptos impugnados.

Sin embargo, esa declaración no se extiende a la aplicación de los arts. 220.2 y 224.1 a) de la ley impugnada a la zona periférica de protección, puesto que el art. 18.1 Ley 4/1989 distingue entre espacios naturales protegidos y zonas periféricas de protección y sobre dicha distinción se lleva a cabo la tipificación del ilícito administrativo contenido en el art. 38.1 Ley 4/1989, que se ciñe al espacio natural protegido stricto sensu, pues la definición de una infracción en un ámbito geográfico ajeno al mismo incrementa la protección asegurada a los valores ambientales.

4. Por su parte en el art. 228.3 a) de la Ley objeto del presente proceso constitucional se atribuye la Presidencia de la Comisión de Valoraciones de Canarias a un Magistrado de las Salas o Juzgados de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, elegido por dicho Tribunal.

En opinión del Abogado del Estado, la entrada en vigor de dicho precepto supondría un perjuicio para los intereses generales vinculados al funcionamiento de la Justicia, lo que aconseja el mantenimiento de la suspensión del precepto autonómico, en línea con la doctrina contenida en el ATC 46/1999. Por el contrario, para las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Canarias, el levantamiento de la suspensión no ocasionaría ningún daño o lesión de imposible o difícil reparación, en tanto que su mantenimiento obstaculizaría la constitución y funcionamiento de la Comisión de Valoraciones de Canarias, afectando a los derechos e intereses legítimos de terceros e impidiendo la puesta en marcha de los sistemas de ejecución del planteamiento que la propia Ley de Ordenación del Territorio de Canarias ha establecido.

En este punto hemos de dar la razón al Abogado del Estado en cuanto que la posible afectación a los intereses generales vinculados al funcionamiento de la Justicia aconsejan, como menos lesivo para el conjunto de los intereses que deben ser valorados, el mantenimiento de la suspensión de este artículo.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda mantener la suspensión de la vigencia de los arts. 217 y 228.3 a) de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio. Asimismo, mantener la suspensión de la vigencia de los

arts. 220.2, salvo el inciso relativo a los vertidos al mar, 224.1 a), levantando la suspensión para las referencias a las zonas periféricas de protección efectuadas en estos preceptos.

Madrid, a dieciocho de enero de dos mil.