|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 90/1991 |
| Fecha | de 12 de marzo de 1991 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López. |
| Núm. de registro | 2449-1990 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 2.449/1990 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda levantar la suspensión de los preceptos de la Ley de Canarias 11/1990, de 13 de julio, que fueron suspendidos al admitirse el presente recurso por providencia de 12 de noviembre de 1990. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, mediante escrito presentado en este Tribunal el 23 de octubre de 1990, planteó recurso de inconstitucionalidad, contra el anexo 1, apartados 16 y 29, y el anexo III, apartado 3, en cuanto a la expresión «con producción superior a 100.000 toneladas/año», y 7, respecto a su referencia a «con capacidad para 100 o más embarcaciones», de la Ley del Parlamento Canario 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico.

Por providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal, de 12 de noviembre de 1990, se tuvo por planteado el recurso y se dio traslado a la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 LOTC, al Congreso de los Diputados. Senado, al Gobierno y al Parlamento de Canarias; se comunicó a estos dos últimos la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados de la referida Ley canaria 11/1990, según dispone el art 30 LOTC, y se publicó la formalización del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Canarias».

2. El Gobierno y el Parlamento de Canarias, mediante escritos recibidos el 17 y 19 de diciembre de 1990, respectivamente, formularon alegaciones en solicitud de que, tras la tramitación procesal oportuna, se dicte en su día Sentencia declarando la inexistencia de la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

3. Por providencia de 11 de febrero de 1991, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó oír al Abogado del Estado y representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno de Canarias para que, en el plazo común de cinco días, expongan lo que estimen procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

4. El Abogado del Estado en escrito recibido el 16 de febrero último solicita el mantenimiento de la suspensión y a tal fin formula las siguientes alegaciones:

El levantamiento de la suspensión, en su día acordada, de los preceptos objeto del conflicto no dejaría de afectar negativamente al principio de seguridad jurídica y a la eficacia de una norma válidamente aprobada y en plena vigencia: El Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, que regula la evolución del impacto ambiental para adaptar la normativa española a la de la Comunidad Económica Europea, cuyos preceptos, según el art. 1 del mismo, tienen el carácter de legislación básica.

Los apartados 16 y 29 del anexo I de la Ley del Parlamento de Canarias objeto del recurso recogen determinados proyectos que habrán de ser sometidos, con arreglo al art. 12 del mismo texto, a lo que denomina «evaluación detallada de impacto ecológico».

El art. 2 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, en relación con los apartados 8 y 12 de su anexo, sujeta a esos mismos proyectos a una «evaluación del impacto ambiental». La regulación dual y diversa de esta materia por la legislación básica estatal y la autonómica introduce un importante factor de confusión y pone en peligro la seguridad jurídica.

Por otra parte, al regular este tipo de proyectos, la norma básica del Estado (en los preceptos citados) requiere que la descripción de aquéllos «sea general, con exigencias en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y otros recursos naturales» mientras que la autonómica exige sólo una «descripción sucinta». La norma estatal alude a una «evaluación de efectos del proyecto» y la autonómica se refiere a una «estimación aproximada».

El grado de protección del medio ambiente que la legislación básica del Estado otorga es superior a la que atribuye la Ley del Parlamento canario. La vigencia de los apartados 16 y 29 de la Ley impugnada podría perjudicar el medio ambiente y, consecuentemente, irrogar daños a los ciudadanos.

Los apartados 3 y 7 del anexo III de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1990 sujeta a la «evaluación del impacto ambiental» a los proyectos de «extracción a cielo abierto de materiales volcánicos con producción superior a 100.000 toneladas/año» y a los de «puertos deportivos con capacidad para 100 o más embarcaciones» Con ello se excluyen de la citada evaluación los proyectos de extracción a cielo abierto de materiales volcánicos con producción inferior a 100 000 toneladas/año y los de puertos deportivos con capacidad inferior a 100 embarcaciones que, según la legislación básica estatal, no están exentos de dicha medida de protección la seguridad jurídica derivada de la vigencia de estos preceptos sería igualmente clara. Quienes pretendan la ejecución de uno u otro proyecto no sabrán, con certeza, las condiciones que deben cumplir. Además, se pueden originar, en caso de que se ejecuten estos proyectos sin respetar los estándares de protección regulados en la normativa básica estatal, perjuicios al medio ambiente y a los ciudadanos.

5. El Parlamento de Canarias, en escrito recibido el 21 de febrero último, solicita el levantamiento de la suspensión, con base en las siguientes alegaciones:

La suspensión de los apartados 16 y 29 del anexo I y de los apartados 3 y 7 del anexo III en los que se refiere a las expresiones «con producción superior a las 100 000 toneladas/año» y con capacidad para 100 o más embarcaciones, de la Ley de referencia, comporta que la actividad de control del impacto medioambiental va a quedar canalizada a través de un único procedimiento -el denominado «de impacto ambiental»-, en lugar de dos procedimientos diferenciados en cuanto a su complejidad intrínseca -que no en cuanto a la efectividad del control- arbitrados por el legislador para adecuar la prevención a la diversa magnitud de las actividades que puedan encerrar un peligro potencial al entorno medioambiental.

De este modo las «extracciones mineras a cielo abierto de materiales volcánicos» y «los puertos deportivos» quedan sujetos al único procedimiento de prevención del impacto que se denomina en la Ley «de impacto ambiental», no siendo de aplicación, pues, el denominado de «evaluación detallada de impacto ecológico», establecido para los supuestos de extracciones inferiores a las 100.000 toneladas/año y a los puertos deportivos con capacidad inferior a 100 embarcaciones.

El efecto de la suspensión, pues, no ha de ser el de la aplicación de un régimen distinto o normativa distinta, sino la eliminación de uno de los tres procedimientos de prevención del impacto ecológico para determinadas actividades que han sido diferenciadas atendiendo a su volumen o importancia. Resulta por ello, por tanto, que el efecto de la medida suspensiva resulta irrelevante desde el punto de vista de la salvaguaría del fin de la norma estatal y de la comunitaria, así como de interés general que subyace en ambas, que no es otro que la preservación del medio ambiente y la ecología frente a ciertas actividades que puedan entrañar algún peligro. Y ello es así porque con el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados lo que entra en juego no es la protección en sí misma, sino por cuál de los procedimientos de evaluación del impacto debe llevarse a cabo el control de aquellas actividades. La elección de uno u otro procedimiento no repercute sobre el «grado» del control ni sobre su previsible eficacia, pues la mayor o menor complejidad procedimenlal de uno y otro no está en relación con el mayor o menor grado de protección, la eficacia de ésta es presumible por igual tanto en el procedimiento denominado de «evaluación detallada» como en el de «impacto ambiental».

6. El Gobierno de Canarias solicita el levantamiento de la suspensión, con base en las alegaciones formuladas en escrito recibido el 21 de febrero último.

En relación con los apartados 16 y 29 del anexo I de la Ley 11/1990, de 13 de julio, en cuanto someten a estudio detallado de impacto ecológico a los proyectos de puertos deportivos de menos de 100 embarcaciones y las extracciones a cielo abierto de materiales volcánicos con producción entre las 4.000 y 100.000 toneladas/año se dice lo siguiente:

Cuando los proyectos relativos a estas actividades de ubiquen en un área de sensibilidad ecológica, de acuerdo con la Ley canaria, se produce ope logis una intensificación de las exigencias contenidas en los estudios detallados de impacto ecológico, ampliándose los entes implicados en la declaración de impacto ecológico, que ya no será únicamente el órgano ambiental de la Administración, sino que en la misma participarán tanto la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias como los Patronatos de las citadas áreas. Por consiguiente, y dado que de mantenerse la suspensión se aplicaría a estos proyectos la legislación estatal, se impediría una adecuada incardinación de la actividad y su efecto medioambiental en un área que, por su propia naturaleza, requiere justamente una mayor protección. Y ello es así por cuanto la legislación estatal básica no contempla como supuesto especial el que la actividad vaya a radicar en un área de especial protección, sino que cualquiera que sea la ubicación ha de someterse a una misma clase de estudio, en el cual han de proponerse unas medidas en las que no son, ni con mucho, examinados los efectos que en el conjunto del área tiene el proyecto.

A título ejemplificativo se señala que algunas áreas del litoral canario radican dentro de espacios naturales declarados por el Parlamento de Canarias en la Ley 12/1987, por lo que una eventual suspensión del precepto en lo que a los mismos respecta daría lugar a una expansión de los efectos de la suspensión respecto de los espacios naturales, al no ser de aplicación una medida complementaria a la que, en su día, declaró una determinada zona especialmente sujeta a protección. Basta una «superposición» de lo preceptuado en los arts. 1 y 2 de la Ley Territorial 12/1987, de 19 de junio, de Declaración de Espacios Naturales de Canarias, sobre un plano del archipiélago para apreciar que prácticamente la mayor parte del litoral se halla dentro de los espacios regulados por la Ley. En el caso de las extracciones de materiales volcánicos, la situación de las canteras sitas en áreas de sensibilidad ecológica es la misma, aun cuando, además, y en los casos en que la cantera no se halle en área de sensibilidad ecológica, se produce un hecho paradójico: El procedimiento paralelo al de la autorización a la actividad de que se trate, sin que haya, salvo en el caso de la información pública, una interpolación entre unos y otros.

De acordarse el mantenimiento de la suspensión (que se solicita por cuanto, a juicio del Gobierno de la Nación, la legislación autonómica implica menos protección al medio ambiente que la estatal), se daría la paradoja de que los órganos ambientales competentes para la declaración de impacto ecológico no se pronunciarían sobre las medidas restauradoras del espacio natural propuestas por el solicitante, y por tanto no se analizaría justamente aquello que pretende protegerse con la Ley: Los efectos que, con el transcurso del tiempo y una vez extinguida la autorización, habrá tenido la actividad de que se trate.

Dada la interconexión de las normas protectoras medioambientales cuya suspensión se cuestiona con aquellas otras que regulan aspectos concomitantes a la misma, es evidente que la medida suspensiva únicamente comportaría, con la aplicación del ordenamiento estatal en tanto se resuelva el recurso principal, una distorsión de la finalidad perseguida por el legislador canario al dictar dichas normas con carácter complementario unas de otras, al insertar en los distintos procedimientos uno que es extraño al autonómico y, por consiguiente, no coordinado con el mismo.

Respecto a los apartados 3 y 7 del anexo III de la Ley 11/1990, que somete al Estudio de Impacto Ambiental los proyectos de puertos deportivos para más de 100 embarcaciones deportivas y las extracciones de material volcánico con producción superior a 100.000 toneladas/año, el Letrado del Gobierno canario señala que además de ser pertinentes las alegaciones formuladas en el apartado anterior han de hacerse algunas consideraciones específicas respecto de los mismos.

La Ley regula (art. 4) tres categorías de evaluación, estableciendo los casos de concurrencia de obligaciones -es decir, cuando una actividad haya de ser sometida a dos categorías de proyectos-, que el solicitante habrá de presentar el de mayor categoría, examinándosele del de menor categoría (art. 9 de la Ley). Pues bien, los proyectos contenidos en el anexo III constituyen un claro ejemplo de los perjuicios que, para terceros, comportaría la suspensión de los preceptos impugnados. Así, la expresión «puerto deportivo» alude únicamente a la utilización que, posteriormente, se dará a una determinada infraestructura, modificativa del litoral, fijando la Ley tal requisito en función de la propia coherencia del conjunto de la norma. Pero en la práctica, la situación es bien distinta: En primer lugar se construye los diques o espigones que alteren las corrientes marinas para permitir el abrigo de las embarcaciones y, posteriormente, se les destina este tipo de infraestructura a una detenminada clase de embarcaciones.

De acuerdo con los términos de la Ley canaria (anexo I, 30), los diques han de someterse a evaluación detallada de impacto ambiental, pero si los espigones se construyen con destino a puerto deportivo o comercial se someterían a evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con el anexo III. En virtud del art. 9 citado, los proyectos habrán de someterse no a evaluación detallada de impacto ambiental, sino a evaluación de impacto ambiental, por ser ésta la de superior categoría.

La suspensión del párrafo 7 del anexo implicaría que, mientras que la construcción del dique si habría de atenerse a la Ley canaria, el posterior puerto deportivo habría de ser evaluado conforme a las reglas de la legislación estatal, lo cual provocaría, como es fácilmente evidenciable, no sólo una carencia de homogeneidad en los procedimientos, sino una doble tramitación que repugna al principio de economía administrativa.

Tampoco las infraestructuras costeras de doble uso, como los puertos que abrigan embarcaciones pesqueras y deportivas, recibirían un mismo tratamiento, pero, en este caso, ni la Ley estatal ni las normas de desarrollo han previsto el supuesto de concurrencia.

El caso de las plantas de extracción de materiales volcánicos es esencialmente idéntico. La lava volcánica se extrae en porciones de distintas dimensiones, pero, en función de la posterior utilización (construcción, agricultura, prefabricados, etc.), ha de ser tratada a fin de darle el grosor requerido. Este tratamiento se efectúa en lo que en la Ley (anexo I, 17) se denomina «planta de tratamiento de áridos», popularmente conocidas como «machacadoras». Razones de economía provocan que tanto las machacadoras como las plantas de elaboración de prefabricados se instalen físicamente contiguas a las canteras con un volumen de producción como el que aquí se trata, de manera que el producto final tenga el menor coste posible. Esta proximidad física, de acordarse la suspensión, no llevaría aparejado un tratamiento protector del medio ambiente homogéneo: mientras que los proyectos relativos a la planta de tratamiento de áridos y los prefabricados si se atendrían a la legislación autonómica, la cantera, propiamente dicha, se evaluaría conforme a la legislación estatal, cuya aplicación no contempla que el plan de restauración sea analizado conjuntamente con el estudio, y, por tanto, afectado por la declaración final.

Finaliza el escrito de alegaciones indicando que debe alzarse la suspensión, y dados los términos de la impugnación del representante del Gobierno de la Nación, el único efecto que se produciría es que los estudios detallados de evaluación de impacto ambiental contendrán una descripción sucinta, y no general, del proyecto, ya que los contenidos de tales estudios son esencialmente idénticos. No es el estudio el que otorga la protección al medio ambiente, sino la declaración de impacto ecológico, en la que se formulan las condiciones o se declara el grado de afectación que sobre el hábitat tiene el proyecto o actividad.

Además no sólo en el ámbito administrativo se produce distorsión en los distintos procedimientos, sino que lo anterior conduciría inevitablemente a que no se aplicase la regla de concurrencia prevista en el art. 8 de la Ley canaria, y, por consiguiente, los proyectos serían valorados de acuerdo con sus respectivas categorías, salvo los de puertos deportivos y extracciones de material volcánico (se hallen o no en áreas de sensibilidad ecológica), los cuales se evaluarán conforme a las reglas estatales, se construirán en base a las mismas y, por consiguiente, el plus de protección medioambiental introducido por las Leyes autonómicas habrá sido reducido al mínimo que regula la legislación estatal de acuerdo con la Constitución.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La suspensión automática de la vigencia de las disposiciones de las Comunidades Autónomas, producida en virtud de lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución y del art. 30 LOTC, debe ser ratificada o levantada por este Tribunal en un plazo no superior a cinco meses.

De acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, el mantenimiento de la suspensión automática requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa determinante de esa medida excepcional, aporte argumentos o razones que la justifiquen (AATC 1268/1988, 356 y 385/1985, 466/1984, 139/1981), razones que deben ser demostradas o, al menos, razonadas convincentemente por quien las alega (AATC 70/1986, 283/1985, 222/1984, 166 y 375/1982), y que han de llevar a la conclusión de que si no se mantuviera la suspensión se producirían previsiblemente graves perjuicios al interés general y, en su caso, a los de aquellos sujetos afectados por ella (AATC 1241 y 1242/1988, 674/1988).

2. La parte recurrente ofrece dos órdenes de razones para mantener la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley canaria: unos conciernen a la seguridad jurídica y otros a la preservación del medio ambiente de las islas.

Los primeros son palmariamente inadmisibles. Es evidente que la vigencia, aun provisional y sometida a la pendencia de este proceso, de los preceptos autonómicos en cuestión afectarán a la vigencia del Real Decreto Legislativo 1302/1986; pero es igualmente evidente que el mantenimiento de la suspensión, aun cautelar y pendiente de Sentencia, afectarán a la vigencia de la Ley de Canarias 11/1990. No existe razón alguna por la que una u otra de las posibilidades abiertas ahora a la decisión de este Tribunal resulte más gravosa para el principio de seguridad jurídica. Es cierto que este principio ha de ser tenido en cuenta al decidir acerca de la suspensión de la vigencia de una norma (AATC 16/1983, 672/1984 y 74/1991). Pero los problemas derivados de la entrada en vigor de una ley, estatal o autonómica, cuya validez constitucional se encuentra pendiente de Sentencia de este Tribunal, es inevitable en la vida polémica del derecho, y es consustancial al funcionamiento del Estado de las autonomías; en cualquier conflicto o litigio, sean o no recursos directos ante este Tribunal, es posible cuestionar, la aplicación de una ley estatal o autónoma por razones derivadas del orden constitucional de competencias. Tales problemas, inherentes a la coexistencia de un ordenamiento estatal y de 17 ordenamientos autonómicos, puede y debe ser resuelto con normalidad por los aplicadores del Derecho y, especialmente, por las Administraciones Públicas y por los Tribunales competentes (AATC 208/1986, 384/1986 390/1988 y 892/1988).

3. Quedan solamente por considerar los argumentos en favor de la suspensión que atañen a la preservación del medio ambiente del territorio canario. En este punto, tanto el Gobierno como el Parlamento de la Comunidad Autónoma ofrecen numerosas razones tendentes a mostrar que la legislación impugnada no solamente no disminuye la protección efectiva ofrecida por la legislación estatal, sino que la refuerza. No es preciso entrar a examinarlas en detalle, no obstante, porque el Abogado del Estado se ha limitado a afirmar que la vigencia provisional de los preceptos recurridos podría perjudicar al medio ambiente y, consecuentemente, irrogar daños a los ciudadanos. No se ofrece ningún dato objetivo concreto que dé cuerpo a tales afirmaciones genéricas, y, desde luego, no es en absoluto evidente que el sometimiento temporal de las extracciones mineras a cielo abierto de materias volcánicas, con producción entre las 4.000 y 100.000 toneladas/año, y de los puertos deportivos con capacidad inferior a 100 embarcaciones, a la evaluación detallada de impacto ecológico que prevé la legislación regional, en vez de la evaluación ordinaria de impacto ambiental que prevé la legislación nacional, pueda dar lugar a graves perjuicios al indudable interés general que se cifra en la adecuada protección del medio ambiente en las islas Canarias.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda levantar la suspensión de los preceptos de la Ley de Canarias 11/1990, de 13 de julio, que fueron suspendidos al admitirse el presente recurso por providencia de 12 de noviembre de 1990.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Canarias».

Madrid, a doce de marzo de mil novecientos noventa y uno.