

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 90/2000 de 30 Mar. 2000, rec. 2449/1990

Ponente: Cruz Villalón, Pedro.

Nº de Sentencia: 90/2000

Nº de Recurso: 2449/1990

LA LEY 70281/2000

Texto

STC 90/2000, de 30 Mar. 2000

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2449/1990, promovido por el Presidente del Gobierno, contra los apartados 16 y 29 del Anexo I y los apartados 3 (en su expresión «con producción superior a 100.000 toneladas/año») y 7 (en su expresión «con capacidad para 100 o más embarcaciones») del Anexo III de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1990, de 13 Jul. (LA LEY 2870/1990), de Prevención del Impacto Ecológico. Han comparecido el Gobierno de Canarias, representado por el Jefe de sus Servicios Jurídicos, don Javier V. G.--A., y el Parlamento de Canarias, representado por el Letrado don Aureliano Yanes Herreros. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

laleydigital.es

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 Oct. 1990, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 16 y 29 del Anexo I y los apartados 3 (en su expresión «con producción superior a 100.000 toneladas/año») y 7 (en su expresión «con capacidad para 100 ó más embarcaciones») del Anexo III de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1990, de 13 Jul. (LA LEY 2870/1990), de Prevención del Impacto Ecológico. En el escrito de recurso se invocaba además, expresamente, el art. 161.2 CE (LA LEY 2500/1978).

2. El recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en las siguientes alegaciones:

El art. 149.1.23 CE (LA LEY 2500/1978) reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, permitiendo a las Comunidades Autónomas el establecimiento de normas adicionales de control. Este Tribunal ha declarado que el establecimiento de normas de protección, conservación, restauración y mejora del espacio natural se integra en la legislación sobre medio ambiente (STC 64/1982 (LA LEY 7305-JF/0000)).

En materia de protección del medio ambiente, la legislación básica del Estado posee la característica técnica de «normas mínimas» de protección que permiten «normas adicionales» o un plus de protección. Es decir, la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos que no entrarían, por eso sólo, en contradicción con la normativa básica estatal (STC 170/1989 (LA LEY 127417-NS/0000)).

El control de la noción material de bases --continúa el Abogado del Estado-- tiene carácter a posteriori, vale decir, obliga a examinar el contenido preceptivo caso por caso para formular un juicio, y la definición concreta que realice el legislador no vincula a este Tribunal. De otro lado, como se ha señalado en la STC 89/1987 (LA LEY 810-TC/1987), la nota de estabilidad y generalidad de las normas básicas no es tampoco una exigencia absoluta, sino dependiente de la materia o del sector social afectados, de las circunstancias del caso y de los objetivos perseguidos, cuyos criterios de

elección y oportunidad no pueden discutirse al legislador.

Para el Abogado del Estado, la Ley canaria impugnada persigue la protección del medio ambiente; algunas de sus medidas no suponen un plus de protección respecto de las establecidas en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 Jun. (LA LEY 1682/1986), sobre evaluación del impacto ambiental, que adapta la normativa española a la comunitaria. Esta norma sujeta a los proyectos relacionados en su Anexo a un estudio de impacto ambiental previo a su aprobación. La Ley canaria reduce o limita la protección del medio ambiente prevista en la legislación básica estatal.

La normativa del citado Decreto Legislativo establece los requisitos mínimos exigibles a determinados proyectos que pueden afectar al medio ambiente para salvaguardarlo conforme al art. 149.1.23 CE (LA LEY 2500/1978). Dicha normativa es materialmente básica en cuanto pretende atribuir uniformidad en toda España a la legislación reguladora de la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente frente a proyectos o actividades de carácter industrial o lesivos de la naturaleza.

El escrito de recurso se centra, a continuación, en el análisis del Anexo I, apartados 16 y 29, de la Ley canaria 11/1990. Se alega, en esta línea, que el Anexo I, al que se remite el art. 7.1 de la Ley, recoge los proyectos que habrán de someterse a lo que se denomina «evaluación detallada de impacto ecológico». Entre ellos se refiere a los de «extracciones mineras a cielo abierto de materiales volcánicos con producción entre las 4.000 y 100.000 toneladas/año» (apartado 16) y a los de «puertos deportivos con capacidad inferior a 100 embarcaciones» (apartado 29).

El art. 1 del Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 Jun., que establece la normativa básica sobre la materia, somete a «evaluación de impacto ambiental» a determinados proyectos, como los de «puertos deportivos» (apartado 8 del Anexo del Decreto Legislativo) y la «extracción a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales» (apartado 12 del Anexo). El grado de protección para el medio ambiente que otorga la legislación básica del Estado respecto de todo tipo de proyectos de puertos deportivos y de extracciones minerales a cielo abierto es superior al que dispensa la Ley canaria para los puertos deportivos con capacidad inferior a 100 embarcaciones y para extracciones mineras a cielo abierto de materiales volcánicos con producción entre las 4.000 y 100.000 toneladas/año.

Lo anterior resulta de contrastar el contenido del art. 12 de la Ley canaria, que establece el contenido del estudio detallado de impacto ecológico, y el

del art. 2 del Decreto Legislativo 1.302/1986, que precisa el alcance del estudio de impacto ambiental. El art. 12 de la Ley autonómica señala:

«1. El estudio Detallado de Impacto Ecológico deberá ser realizado por técnico competente.

2. Contendrá una descripción sucinta del proyecto o actividad y de sus principales parámetros, entre los cuales se indicarán, al menos:

a) Finalidad del proyecto y objetivos ambientales, si los hubiere.

b) Duración prevista de la fase de instalación y operativa.

c) Localización, superficie y tipo de suelo afectado, con mención expresa a su incidencia en las áreas de sensibilidad ecológica y espacios naturales protegidos.

d) Características ecológicas básicas del entorno.

e) La cantidad de recursos naturales que empleará en fase de instalación y operativa.

f) Estimación de las sustancias, energía y residuos liberados.

3. Incluirá una estimación aproximada de los efectos ecológicos que el plan o la actividad proyectada tendría en fase de instalación y operativa, considerando, al menos, los siguientes:

a) Alteraciones cuantitativas o cualitativas del ciclo hidrológico.

b) Alteraciones o destrucción de hábitats y de elementos naturales o seminaturales.

c) Perjuicios potenciales a especies protegidas de la flora y de la fauna.

d) Efectos posibles sobre los equilibrios ecológicos, con especial atención a la introducción o favorecimiento de especies potencialmente peligrosas.

e) Efectos negativos sobre el bienestar humano, con especial atención a la contaminación atmosférica y de ruidos.

f) Efectos negativos sobre los usos tradicionales del suelo.

g) Efectos negativos sobre restos arqueológicos e históricos.

h) Alteración del paisaje.

4. Expondrá asimismo:

a) Las medidas previstas en el proyecto para evitar, reducir o compensar los efectos ecológicos negativos significativos.

b) Las posibles alternativas existentes a las condiciones inicialmente

previstas en el proyecto.

c) Informe de las dificultades técnicas o de falta de datos encontradas en la elaboración del estudio.

5. En aquellos casos en que la legislación sectorial exija al proyecto las previsiones de restauración del medio natural, éstas se integrarán en el estudio de impacto.

6. Concluirá con un resumen de lo anterior en términos fácilmente comprensibles, expresando si el impacto ecológico previsto se considera en su conjunto: Nada significativo, poco significativo, significativo o muy significativo».

Por su parte, el art. 2 del Decreto Legislativo 1302/1986 dispone lo siguiente:

«1. Los proyectos a que se refiere el artículo anterior deberán incluir un estudio de impacto ambiental que contendrá, al menos, los siguientes datos:

a) Descripción general del proyecto y exigencias previsibles en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y de otros recursos naturales. Estimación de los tipos y cantidad de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultantes.

b) Evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico, artístico y arqueológico.

c) Medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales negativos significativos. Posibles alternativas existentes a las condiciones inicialmente previstas del proyecto.

d) Resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles. Informe, en su caso, de las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del mismo.

e) Programa de vigilancia ambiental».

Destaca el Abogado del Estado que en la norma básica estatal se requiere que la descripción del proyecto sea «general», con exigencias en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y otros recursos naturales. La norma autonómica exige sólo una «descripción sucinta». Mientras la norma del Estado alude a una «evaluación de efectos del proyecto», la autonómica se refiere a una «estimación aproximada». El distinto carácter de una y otra disposiciones se pone especialmente de manifiesto al observar que la Ley

canaria, en la regulación que hace del estudio de impacto ambiental (art. 13), que conlleva un análisis más profundo del proyecto, lo hace coincidir, prácticamente, con el estudio de igual denominación regulado en la norma básica contenida en el art. 2 del Decreto Legislativo 1302/1986.

La evaluación del impacto ambiental, que es el análisis mínimo previsto en la legislación estatal para los proyectos y actividades que pueden afectar al medio ambiente, coincide con el análisis más riguroso de los regulados en la Ley autonómica, que, no obstante, establece otras categorías que implican menor protección ambiental, como la evaluación detallada de impacto ambiental (art. 4).

Al recoger los planes, proyectos y actividades sujetos a evaluación detallada de impacto ecológico, el Anexo I, apartados 16 y 29, de la Ley canaria sujeta a un control de inferior intensidad al mínimo regulado en la legislación básica estatal a los proyectos de extracciones mineras a cielo abierto de materiales volcánicos con producción entre las 4.000 y 100.000 toneladas/año y los de puertos deportivos con capacidad inferior a 100 embarcaciones. De ello deriva, para el Abogado del Estado, la inconstitucionalidad de estos apartados.

El escrito de recurso concluye con el examen del Anexo III, apartados 3 y 7, de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1990. Estos apartados sujetan a evaluación de impacto ambiental los proyectos de «extracción a cielo abierto de materiales volcánicos con producción superior a 100.000 toneladas/año» y los de «puertos deportivos con capacidad para 100 ó más embarcaciones».

Alega el Abogado del Estado que la evaluación de impacto ambiental es una categoría recogida tanto en la normativa básica estatal como en la Ley canaria, requiriendo ambas el denominado «estudio de impacto ambiental» y atribuyendo a éste un contenido prácticamente idéntico. Pero mientras en la norma del Estado se recoge como categoría única de protección del medio ambiente, la Ley autonómica le atribuye la categoría de protección ambiental máxima (art. 4), existiendo también la «evaluación básica de impacto ecológico» y la «evaluación detallada de impacto ecológico».

La «evaluación de impacto ambiental» requiere un análisis más pormenorizado del proyecto o actividad a realizar e incluye un estudio de impacto ambiental de los mismos. Se exige por el art. 1, en relación con el Anexo, del Decreto Legislativo 1302/1986 dicha evaluación, con carácter general y sin excepción, para todas las obras, instalaciones y actividades relativas a puertos deportivos y a extracción a cielo abierto de hulla, lignito

u otros minerales. Sin embargo, la Ley canaria sólo requiere la misma para los proyectos de puertos deportivos con capacidad para 100 ó más embarcaciones y de extracciones a cielo abierto de materiales volcánicos con producción superior a 100.000 toneladas/año. Se reducen, por la Ley autonómica, las garantías que para la salvaguarda del medio ambiente prevé la legislación básica del Estado. El mínimo de protección establecido por la norma básica se ve vulnerado por la autonómica.

En consecuencia, se interesa del Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 16 y 29 del Anexo I y de los apartados 3 (en su expresión «con producción superior a 100.000 toneladas/año») y 7 (en su expresión «con capacidad para 100 ó más embarcaciones») del Anexo III de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1990, de 13 Jul. (LA LEY 2870/1990), de Prevención de Impacto Ecológico.

3. Por providencia de 12 Nov. 1990, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos adjuntos al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Canarias, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo, se tuvo por invocado el art. 161.2 CE (LA LEY 2500/1978), con la consiguiente suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso. Por último, se acordó publicar la incoación del procedimiento y la suspensión acordada en los Boletines Oficiales del Estado y de Canarias, para general conocimiento.

4. Mediante providencia de 26 Nov. 1990, la Sección acordó tener por personado y parte, en representación del Gobierno de Canarias, a don Javier V. G.--A., y, accediendo a lo interesado por este Letrado en su escrito de personación, prorrogarle en ocho días el plazo para presentar alegaciones.

5. Por providencia de 11 Dic. 1990, la Sección acordó tener por personado y parte, en representación del Parlamento de Canarias, a don Aureliano Yanes Herreros, y, accediendo a lo interesado por este Letrado en su escrito de personación, prorrogarle en ocho días el plazo para presentar alegaciones.

6. El escrito de alegaciones del representante procesal del Gobierno de Canarias se registró en este Tribunal el 17 Dic. 1990. Para el Gobierno canario, al objeto de determinar que la normativa impugnada no reduce el

ámbito de protección establecido por el Estado, es preciso analizar comparativamente la Ley canaria y el Decreto Legislativo 1302/1986.

En el art. 4.1 de la Ley canaria se recogen los mecanismos de control previo, a saber:

a) Evaluación básica de impacto ecológico, a la cual se someterá toda obra o proyecto financiado por la Hacienda Pública canaria, total o parcialmente, o cuando la actividad, cualquiera que sea, se establezca en áreas de sensibilidad ecológica. Dado que esta categoría no existe en la normativa del Estado, es evidente, en opinión del Gobierno de Canarias, que la legislación autonómica ha incrementado los niveles de control y, por tanto, de protección del medio ambiente.

b) Evaluación detallada de impacto ecológico, a la que se someten todas las actividades que se determinan en el Anexo I, entre las que se hallan los proyectos y actividades a las que se refiere la impugnación, así como las actividades que, figurando en el Anexo II, pretendan implantarse en áreas de sensibilidad ecológica.

c) La tercera categoría de instrumentos de control es la evaluación de impacto ambiental, que, al decir del art. 4 de la Ley, contiene el máximo nivel de protección, y a la que han de someterse los proyectos incluidos en el Anexo III, parte del cual también se impugna.

En el escrito de alegaciones se transcribe parcialmente, a continuación, el FJ 2 de la STC 170/1989 (LA LEY 127417-NS/0000), en el que, para el Gobierno canario, se plasman los contenidos de la legislación básica medioambiental. A partir de esa doctrina, y para posibilitar una mayor comprensión de las normativas en presencia, se procede a analizar comparativamente las exigencias que una y otra imponen al estudio del impacto ambiental.

Así, mientras en la normativa del Estado se prescribe como contenido del estudio de impacto ambiental la «descripción general del proyecto y exigencias previsibles en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y de otros recursos naturales», el contenido del estudio detallado de impacto ecológico viene cifrado por la Ley canaria en la «descripción sucinta del proyecto o actividad y de sus principales parámetros, entre los cuales se indicarán, al menos: localización, superficie y tipo de suelo afectado, con mención expresa a su incidencia en las áreas de sensibilidad ecológica; la cantidad de recursos naturales que empleará en fase de instalación y operativa»

Cuando la norma estatal habla de «estimación de los tipos y cantidad de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultante» la autonómica lo hace de «estimación de las sustancias, energía y residuos liberados».

La norma del Estado se refiere a la «evaluación de los efectos previsibles directos e indirectos sobre: la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y arqueológico», en tanto que la Ley canaria prevé que en el estudio se «incluirá una estimación aproximada de los efectos ecológicos que el plan o actividad proyectada tendría en fase de instalación y operativa, considerando, al menos, los siguientes: Efectos negativos sobre el bienestar humano, con especial atención a la contaminación atmosférica y de ruidos; perjuicios potenciales a especies protegidas de la fauna; efectos posibles sobre los equilibrios ecológicos, con especial atención a la introducción de especies potencialmente peligrosas; perjuicios potenciales a especies protegidas de la flora; efectos negativos sobre los usos tradicionales del suelo; alteraciones cuantitativas o cualitativas del ciclo hidrológico; alteración del paisaje; efectos negativos sobre restos arqueológicos e históricos».

La norma básica del Estado prevé la inclusión de las «medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales negativos significativos»; por su parte, la autonómica contempla la inclusión de «las medidas previstas en el proyecto para evitar, reducir o compensar los efectos ecológicos negativos significativos». Allí donde el Estado exige la inclusión de «posibles alternativas existentes a las condiciones inicialmente previstas del proyecto», la norma autonómica habla de «posibles alternativas existentes a las condiciones inicialmente previstas en el proyecto». Y si aquél prescribe la existencia de un «resumen del proyecto y conclusiones en términos fácilmente comprensibles», en ésta se dispone que el estudio «concluirá con un resumen de lo anterior, en términos fácilmente comprensibles, expresando si el impacto previsto ...».

Por último, la norma básica prescribe la inclusión de un «informe, en su caso, de las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del mismo», refiriéndose la Ley canaria a un «informe sobre las dificultades técnicas o de falta de datos encontrada en la elaboración del estudio». Y si aquélla contempla la inclusión de un «programa de vigilancia ambiental», ésta exige consignar la «finalidad del proyecto y objetivos ambientales ...» así como la «duración prevista de la fase de instalación y

operativa».

A partir de este examen comparativo --continúa el Gobierno canario-- queda claro el contenido de ambos preceptos, estatal y autonómico, cifrando el Abogado del Estado su queja en el hecho de que éste supone una reducción del ámbito de protección medioambiental, por cuanto dispone que se ha de realizar una descripción «sucinta» del proyecto o actividad, en tanto que la legislación estatal requiere que la descripción del proyecto sea «general». Señala también el Gobierno canario que otro motivo de impugnación se fundamenta en el hecho de que la legislación básica requiere una evaluación sobre efectos previsibles, contentándose la autonómica con una estimación aproximada de los efectos ecológicos.

Para el Gobierno canario, el término «general» utilizado en la legislación estatal tiene como antónimo el término «concreto», no «sucinto». Disponer que una descripción sea general o sucinta no implica más que una exigencia de que dicha descripción sea redactada en unos términos amplios o concretos, sin que afecte al contenido de la misma. Así, mientras que la «descripción general» exigida por la legislación del Estado se hace, por ejemplo, en relación con la utilización del suelo, la normativa autonómica dispone que la «descripción sucinta» referida en el art. 2 será una descripción sucinta de la localización, superficie y tipo de suelo afectado. Otro supuesto ejemplificativo lo hallamos en relación con la utilización de recursos naturales: la normativa estatal sólo exige una descripción general, mientras que la autonómica dispone que se describirá sucintamente la cantidad de recursos naturales que el proyecto o actividad empleará en fase de instalación y operativa. De todo ello se desprende, en opinión del Gobierno canario, que no hay una reducción del ámbito de protección medioambiental, pues lo único que pretende el legislador autonómico es obtener una relación clara y concreta de los aspectos afectados por el proyecto y que inciden en el medio ambiente, sin lirismos o generalidades que puedan conducir a un vaciamiento del contenido de tal descripción.

Como corolario de lo anterior --continúa el escrito de alegaciones-- ha de afirmarse la plena identidad de contenidos entre el estudio de evaluación de impacto ambiental y el estudio detallado de impacto ambiental, ya que este último responde al mínimo dispuesto en la legislación del Estado, adaptado a las peculiaridades canarias, que, lógicamente, imponen una mayor intensidad en la vigilancia y control de aspectos tales como el suelo o los recursos hidráulicos. Por el contrario, la poca trascendencia que el término «general» tiene en el conjunto de la norma para el legislador se trasluce

claramente en el hecho de que el Gobierno de la Nación, al dictar el Reglamento de desarrollo del Decreto Legislativo, manifiesta en la Exposición de Motivos que "... el Capítulo segundo desarrolla el procedimiento de evaluación de impacto ambiental: Concibe la evaluación como un proceso que se inicia con la definición genérica del proyecto que se pretende realizar ...». Vemos, pues, que el término «general» no es entendido por el Gobierno de manera unívoca. Y en el mismo desarrollo reglamentario de la norma se dispone que las descripciones y estudios anteriores (los comprendidos en el inventario ambiental y descripción de las interacciones ecológicas y ambientales clave) se harán de forma sucinta (art. 9 del Reglamento, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 Sep. (LA LEY 1828/1988)). De lo anterior concluye el Gobierno canario que el propio Estado no se considera vinculado por la legislación básica.

En definitiva, se trata antes de una disquisición terminológica que de una impugnación sustantiva. Este Tribunal ha insistido con frecuencia, por lo demás, en la necesaria interpretación de las normas en su totalidad, sin acudir a fragmentaciones que distorsionen su significado. Y, comparando lo que en la legislación estatal se regula como contenido del estudio de impacto ambiental y el estudio detallado descrito en la legislación autonómica, se desprende que no se ha pretendido eludir la normativa del Estado, sino adecuar el contenido de los estudios a las actividades sometidas a los mismos. Basta la lectura del Anexo para acreditar tal aserto y concluir que las determinaciones del estudio detallado se han fijado en función de las actividades sometidas a los mismos, con sus características, a fin de adecuarlos a las realidades geomórficas de las Islas.

Pero es que, además, en lo que respecta a la obligación de que las extracciones a cielo abierto de materiales volcánicos se sometan al previo estudio detallado de impacto ecológico, es preciso hacer la siguiente consideración: la legislación estatal sujeta a la previa declaración de impacto sólo las extracciones a cielo abierto de hullas, lignitos y otros minerales. Ahora bien, se pregunta el Gobierno canario qué ha de considerarse como «mineral». Este término tiene una doble significación, dependiente de la sede en que se utilice. Así, en términos geológicos, por mineral se conceptúa toda sustancia en estado natural producida por la acción de las fuerzas de la naturaleza, sea por cristalización, ignición o cualquier otro modo, a través de la acumulación o combinación de elementos químicos en estado puro. La combinación de minerales dará lugar a lo que se conoce como «roca», esto es, la adición, sea con fusión o simple acumulación, de minerales

previamente formados. En términos mineros, «mineral» es todo elemento extraído con técnica minera.

Pues bien, continúa el Gobierno canario, del texto del Anexo de la legislación estatal se desprende que la expresión «otros minerales» no es omnicomprendensiva ni se ha utilizado a efectos mineros, sino geológicos prueba de lo cual es el hecho de que en el Reglamento de desarrollo del Decreto Legislativo se ha sustraído de la obligación de previa evaluación de impacto ambiental una serie de actividades, sustracciones que se dan tanto por la naturaleza del elemento a extraer como por la localización de la actividad. Es decir, mientras que la legislación estatal excluye una serie de actividades, reduciendo la protección del medio ambiente, la legislación autonómica, aun conociendo el carácter de «roca» de los materiales volcánicos, no subsumibles en la categoría de mineral, sujeta su extracción a la previa declaración de impacto, debido a su condición de material de corriente utilización en la construcción.

El escrito de alegaciones se centra, a continuación, en el examen comparativo de los contenidos del estudio de impacto ambiental en las legislaciones estatal y autonómica. Con ello se pretende ilustrar la afirmación de que la norma autonómica ha profundizado en los contenidos exigidos por la norma del Estado, estableciendo así una previsión que constituye una norma adicional de protección, si no directa, sí indirectamente.

La norma estatal habla de «descripción general del proyecto y exigencias previsibles en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y de otros recursos naturales», en tanto que la norma canaria lo hace de «descripción general del proyecto y exigencias previsibles en relación con la utilización del suelo, agua y de otros recursos naturales durante la fase de instalación, construcción y funcionamiento». Mientras la normativa estatal se refiere a la «estimación de los tipos y cantidad de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultante», la autonómica alude a la «determinación de los tipos y estimación de las cantidades de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultante». Si la norma estatal menciona la «evaluación de los efectos previsibles directos e indirectos sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico», la norma canaria se refiere al «análisis y evaluación de los efectos previsibles, directos e indirectos, del proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos y las interrelaciones

existentes; el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico».

La norma del Estado habla de «medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales negativos significativos», y la autonómica lo hace de «medidas previstas para evitar, reducir o compensar los efectos negativos, su valoración económica y justificación ...». Si la normativa estatal se refiere a «posibles alternativas existentes a las condiciones inicialmente previstas del proyecto», la norma canaria alude a «posibles alternativas existentes a las condiciones inicialmente previstas en el proyecto y, en particular, a sus características, ubicación y trazado».

Por contraste con el «resumen del proyecto y conclusiones en términos fácilmente comprensibles» exigidos por la norma estatal, la autonómica prescribe un «resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles, expresando para cada sector evaluado y para el conjunto de todos si el impacto previsto se considera ...». Si aquélla exige un «informe, en su caso, de las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del mismo», ésta habla de «informe, en su caso, de las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del estudio». Mientras el Estado exige la inclusión de un «programa de vigilancia ambiental», la Ley impugnada prevé un «programa de vigilancia ambiental, con especificación de los parámetros objeto de control, topes y métodos a seguir», así como una «caracterización ecológica e inventario básico del ámbito afectado y un inventario de usos e infraestructura preexistente».

En lo que respecta al Anexo III, continúa el Gobierno canario, en el que se impugnan los apartados 3 y 7, la tacha de vulneración de la legislación básica resulta incomprensible. Al margen del hecho de que el Gobierno de la Nación no aclara cómo o por qué se infringe esa legislación básica, ni siquiera procede una impugnación por conexión, pues si la legislación del Estado somete todos los puertos y todas las extracciones a cielo abierto, lo lógico sería que este Anexo fuera calificado de constitucional, y, en una eventual inconstitucionalidad del Anexo I, incrementado el III con las actividades que se sustraigan del I por inconstitucional en cuanto a las exigencias.

Por cuanto hace a los aspectos concretos del Anexo impugnado, alega el Gobierno de Canarias que la normativa estatal sujeta a previa evaluación y declaración de impacto ambiental las extracciones mineras a cielo abierto de materiales volcánicos con producción entre las 4.000 y las 100.000 toneladas/año (apartado 16 del Anexo I). Curiosamente, mientras la

legislación autonómica sujeta todas estas extracciones a la previa evaluación de impacto ambiental, con su previo estudio, la normativa estatal dictada en desarrollo del Decreto Legislativo dispone, en su Anexo, apartado 12, una serie de condiciones que han de darse para que se requiera la previa evaluación de impacto ambiental. O, lo que es lo mismo, introduce la posibilidad de que determinadas explotaciones de minerales a cielo abierto no hayan de someterse a la previa declaración. En este sentido, y vista la identidad de contenido existente entre las regulaciones estatal y autonómica, queda claro que la exigencia mínima ha sido no sólo respetada, sino intensificada para un tipo determinado de explotaciones mineras, y que las que superen las 100.000 toneladas/año habrán de someterse a lo que la Ley canaria, como la norma estatal, denomina «estudio de impacto ambiental».

El Gobierno canario subraya que el Abogado del Estado ha reconocido que el estudio de impacto ambiental regulado en la Ley autonómica coincide, prácticamente, con el Estudio de igual denominación regulado en la norma básica, aun cuando, más que una identidad, lo que se da es una profundización de las exigencias por parte de la Ley. No se comprende, por ello, que la impugnación alcance a las actividades recogidas en el apartado 3 del Anexo III, pues en éste se condicionan las extracciones de material volcánico a cielo abierto a una evaluación de impacto ambiental de la que el propio Gobierno de la Nación propugna su carácter de coincidente con la legislación estatal.

El Gobierno canario concluye con la afirmación de que, como premisa, es preciso señalar que, de acuerdo con el art. 4.2 de la Ley recurrida, todo procedimiento de evaluación concluye con la resolución del órgano ambiental actuante en forma de una declaración de impacto ecológico. Y esto es trascendente porque, cualquiera que sea el tipo de estudio evaluador presentado, el procedimiento ha de concluir con la declaración que la norma estatal establece bajo el nombre genérico de evaluación de impacto ambiental. Se ha visto, a partir del examen contrastado de ambas normativas, que no existe más diferencia que la terminológica entre el estudio detallado de impacto ecológico y la evaluación de impacto ambiental, pues aquél se corresponde, en su contenido y efectos, con ésta.

El escrito de alegaciones del Gobierno de Canarias finaliza con una reflexión sobre la naturaleza general de la impugnación: el art. 149.1.23 CE (LA LEY 2500/1978) atribuye al Estado la facultad de establecimiento de legislación básica sobre protección del medio ambiente. Esta protección se obtiene, a

juicio del legislador estatal, a través de la previa declaración de qué proyectos y actividades no inciden negativamente en el medio ambiente. A tal fin, establece un procedimiento en el que se garantiza la participación tanto del solicitante como de la sociedad, a través de la información pública. Se posibilita, además, que la Administración requiera al promotor la ampliación de los datos aportados. Por todo ello, entiende el Gobierno canario que la legislación estatal, al regular la protección del medio ambiente a través de la declaración de impacto ambiental, lo que hace es introducir un elemento de control del impacto que sobre el medio ambiente tiene una determinada actividad, y, por tanto, los instrumentos (estudios) que faciliten ese control no pueden reputarse en términos estrictos como legislación básica de una manera no sólo cuantitativa con respecto a los proyectos y actividades sujetos, sino también cualitativa, impidiendo que la Comunidad Autónoma adapte los trámites y estudios a lo que constituye medio ambiente en las Islas.

En atención a todo lo expuesto, se interesa del Tribunal que dicte Sentencia por la que se declaren plenamente ajustados al ordenamiento constitucional los preceptos impugnados.

7. El escrito de alegaciones del representante procesal del Parlamento de Canarias se registró el 19 Dic. 1990. Tras resumir los términos de la impugnación sustentada por el Abogado del Estado, alega el Parlamento de Canarias que la Ley 11/1990 contiene un conjunto de normas para la preservación el medio ambiente en el ámbito de la Comunidad Autónoma canaria, en el que el propio legislador deja reflejados dos extremos que no deben ser pasados por alto: el propósito de que la Ley sea el desarrollo de las bases contenidas en el Decreto Legislativo 1302/1986, y el de incrementar el nivel de protección ante el alto grado de demanda de una completa normativa de carácter preventivo y, en definitiva, protectora del peculiar territorio de Canarias, que, en cuanto a su extensión, insularidad, ecosistemas, valores paisajísticos, etc. presenta una mayor fragilidad frente a la creciente presión de los factores de riesgo. En este sentido, no es necesario hacer mayor hincapié en que la Ley 11/1990 contiene un conjunto de medidas que representan un muy estimable incremento de la protección medioambiental en Canarias, desde el punto de vista comparativo con el Decreto Legislativo 1302/1986. Así, lo que en éste se lleva a cabo mediante un único procedimiento administrativo de prevención (la evaluación del impacto ambiental) referido a una serie limitada de actividades, en la Ley canaria se articula en varios procedimientos de prevención referidos a una

serie muy amplia de actividades. Y esta diversificación de procedimientos no representa una minusprotección, sino un esfuerzo racionalizador de las medidas preventivas, pues es evidente que ni todas las actividades que deben someterse a control son iguales, ni representan el mismo peligro para el medio ambiente.

Sin propósito de hacer una descalificación genérica --continúa el escrito de alegaciones--, es preciso decir que el Abogado del Estado incurre en dos errores: El primero es un error material en la identidad de los supuestos contrastados, y se refiere a los apartados 16 del Anexo I y 3 del Anexo III. En ambos se alude a extracciones mineras a cielo abierto de materiales volcánicos; en tanto que en el Anexo del Decreto Legislativo 1302/1986, apartado 12, se alude a «extracción a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales». Es evidente que no hay identidad de supuestos entre los apartados del Anexo de la Ley canaria y el del Anexo de la norma estatal. En éste la referencia a «otros minerales» alude a los de análoga naturaleza a la hulla o el lignito, tales como la antracita, el grafito y la turba; minerales de origen vegetal que, por su propia naturaleza, pueden tener una especial incidencia en el medio cuando las extracciones son a cielo abierto. Los «materiales volcánicos», en el Anexo I de la Ley 11/1990, están diferenciados de los denominados "áridos» y «tierras para uso agrícola» (apartados 15 y 17), y no guardan similitud alguna con aquellos de naturaleza vegetal fósil. Es evidente, de otro lado, que la razón del sometimiento a control preventivo de las actividades extractivas de materiales volcánicos radica sobre todo en la preservación de los elementos paisajísticos, pues el efecto contaminante o destructor de tales explotaciones no depende de la naturaleza de los materiales, sino, en cada caso, de la incidencia concreta sobre una zona de interés protegible; esto es, de la actividad extractiva misma, con independencia del tipo de material, mineral o roca.

No es lo mismo, desde todo punto de vista, «minerales» del tipo de la hulla o el lignito que «materiales» volcánicos. El legislador ha utilizado un término vulcanológico, que es el de «materiales», ya que se quiere incluir, particularmente, las cenizas volcánicas o «lapilli», conocidas en Canarias como «picón» o «zahorra», y la piedra pómez y, en general, otros materiales pumíticos. No se trata de minerales, ni siquiera de rocas volcánicas, tales como el basalto o la fonolita, y, en cuanto a la obsidiana, su escasez no permite explotaciones de la dimensión a la que se refiere el precepto. La ratio legis de la sujeción de estas actividades extractivas a un

procedimiento de control radica en que en un espacio insular tan reducido la desaparición de un cono volcánico afecta enormemente al paisaje, si bien no se excluye que en determinados supuestos puedan resultar afectados ciertos ecosistemas, endemismos o yacimientos arqueológicos.

Con esta norma --prosigue el Parlamento de Canarias-- el legislador autonómico está procurando, precisamente, lo contrario de lo que sostiene la parte recurrente: proceder al desarrollo de las bases estatales incrementando el nivel de protección, teniendo en cuenta las peculiaridades y especificidades propias, tarea que da pleno contenido a las previsiones constitucionales. De otro modo no tendría sentido la actividad normativa de desarrollo legislativo, que quedaría reducida a la simple reproducción literal de disposiciones estatales.

Para el Parlamento de Canarias, el método seguido por el Abogado del Estado para estimar el incremento o disminución de la protección dispensada por la Ley recurrida no es el adecuado. El análisis se ha basado en la comparación de la literalidad de los apartados impugnados con el Anexo del Decreto Legislativo 1302/1986, y, asimismo, en el examen comparativo de una de las fases del procedimiento de evaluación. Por el contrario, se sostiene en el escrito de alegaciones que para determinar si se produce lo que la STC 170/1989 (LA LEY 127417-NS/0000) configura como «plus de protección» o norma adicional de protección, el método utilizado no puede reducirse a contrastar si en el enunciado de los requisitos que se exigen al estudio que debe aportar la parte interesada, ejecutora de la actividad sujeta a control, se dice «descripción sucinta» o «estimación aproximada», y, de no coincidir o denominarse de otro modo la categoría de evaluación, concluir en afirmar que se lesiona una norma básica. Por lo demás, las diferencias --caso de haberlas-- entre «descripción general» y «descripción sucinta» y entre «evaluación de efectos previsibles del proyecto» y «estimación aproximada» carecen de relevancia en un examen del grado de protección.

El enjuiciamiento debe partir del examen global de la disposición que contiene la norma o normas de naturaleza protectora, y determinar si verifica un desarrollo de bases que comporte como efecto un plus de protección. En este sentido, la Ley 11/1990 reúne tales características, ya que desarrolla el mínimo normativo del Decreto Legislativo 1302/1986, incorporando un conjunto de normas que representan un reforzamiento de las medidas preventivas, no sólo por la diferenciación y regulación de supuestos distintos, sino por el incremento de actividades sujetas a control.

Entre ellas, precisamente, la actividad extractiva de materiales volcánicos, que no contempla el decreto Legislativo 1302/1986.

Descendiendo a un plano más concreto, alega el Parlamento de Canarias que es preciso examinar la norma en su integridad, cosa que no hace el Abogado del Estado, quien se limita a examinar una fase del procedimiento de control, cual es la del estudio. Este estudio es la declaración que aporta el sujeto que se propone realizar la actividad y que ha de sujetarse al cuestionario que se dispone en la Ley. Por su propio carácter, el estudio previo es, desde el punto de vista del efecto protector del medio ambiente, la fase del procedimiento de evaluación menos trascendente, ya que, al provenir de la parte interesada en la realización de las obras o actividades, siempre será propensa a llegar a la conclusión de que el medio resulta preservado y de que la actividad u obra es inocua. Por tanto, no puede atribuirse al estudio un valor mayor que el que tiene. Donde propiamente radican las medidas de eficaz protección --dentro del procedimiento en su conjunto-- es en la actividad declarativa del órgano administrativo ambiental, quien, a la vista del estudio aportado por el interesado y de las verificaciones que el propio órgano decida realizar, determinará la incidencia que pueda tener sobre el medio ambiente.

El Parlamento canario no comparte la premisa de la que parte el Abogado del Estado en la imputación de vicio de inconstitucionalidad, consistente en entender que, como la Ley 11/1990 establece varios procedimientos de evaluación del impacto, según las actividades, estos procedimientos están graduados en orden a la protección y afectan, por tanto, a ésta. Esta aseveración es inexacta, pues que haya procedimientos de evaluación distintos puede constituir una medida racionalizadora acorde con la realidad, pero no significa que el medio ambiente resulte menos protegido. Las medidas de protección no equivalen a grado de protección, de forma que un procedimiento cautelar simplísimo puede resultar más eficaz desde el punto de vista de la protección que otro más complejo y burocratizado. Exigir más o menos requisitos, hacer más o menos complejo un procedimiento, no supone mayor protección. Y, en este orden de consideraciones, si se examina la Ley impugnada, en ningún momento puede sostenerse que el medio ambiente quede menos protegido; antes al contrario. Sostener que las medidas de la Ley canaria en orden a clasificar actividades en razón de su volumen o importancia, como, por ejemplo, por la superación de un número de metros cúbicos o de embarcaciones, para, en su consecuencia, arbitrar procedimientos de control distintos, es, lejos de una tacha de

desprotección, una medida plausible, tendente a que la misma pueda reforzar su eficacia. No puede caerse en el absurdo de exigir un complicado procedimiento de control a quien se propone iniciar una actividad extractiva de cenizas volcánicas para utilizarlas en la construcción de una vivienda, porque habría un claro alejamiento entre el fin de la norma y el mecanismo cautelar arbitrado. Y la medida racionalizadora alcanza también, como no podía ser menos, a los puertos deportivos. El legislador ha operado con un criterio de proporcionalidad sobre la base del Decreto Legislativo 1302/1986, y al establecer procedimientos diferentes de evaluación proporcionados a la actividad a realizar no está configurando protecciones distintas, ni graduando la protección, pues ésta no radica en el tipo de procedimiento arbitrado.

Atendida la doctrina sentada en la STC 170/1989 (LA LEY 127417-NS/0000), las medidas de la Ley canaria se conjugan plenamente con la normativa básica estatal, y podrá reputarse que la desarrolla y complementa, que incrementa el nivel de protección, pero en modo alguno que lo limite o restrinja. La denominación que el legislador canario haya querido dar al procedimiento de control no es razón bastante para sostener lo contrario, ni lo es tampoco la diversificación de los mecanismos de control. El Abogado del Estado trae a colación un examen comparativo de un aspecto, tan sólo, del procedimiento de evaluación para, sobre la base de diferencias no sustantivas, ni significativas en un examen general, deducir una conclusión de extralimitación competencial. No hay reducción de las garantías, pues éstas no radican en una expresión lingüística, en un concepto, o en una fase de un procedimiento complejo de evaluación, sino en el procedimiento mismo, respecto del que, si no se han eliminado extremos esenciales o mecanismos cautelares determinados, no existe razón fundada para afirmar que genera una desprotección.

La Ley 11/1990, concluye el escrito de alegaciones, arbitra tres procedimientos de control del impacto (art. 4), que ordena según su intensidad, y que son la evaluación básica de impacto ecológico, la evaluación detallada de impacto ecológico y la evaluación de impacto ambiental. La «intensidad» a que alude el citado art. 4 no está en relación -- como pretende el Abogado del Estado-- con el «grado» de protección; no se trata de intensidad en la protección, sino en la complejidad del procedimiento arbitrado. La protección del medio a través de la evaluación del impacto de determinadas actividades es idéntica en los supuestos de los tres procedimientos arbitrados por la Ley; y carece de fundamento la

equiparación que hace el Abogado del Estado entre el procedimiento de evaluación regulado por el Decreto Legislativo 1302/1986 y la modalidad de evaluación que en la Ley 11/1990 se denomina «de impacto ambiental» (que pudo denominarse de otro modo). Sin fundamento se pretende sostener que de los tres procedimientos o categorías tan sólo la de «mayor intensidad» es la que se acomoda a la evaluación articulada en la norma estatal. La protección no depende del nombre de la categoría de evaluación, ni de la complejidad del procedimiento, resultando carente de todo fundamento el reproche de inconstitucionalidad que se hace a la Ley canaria consistente en afirmar que se eliminan garantías al establecerse que la construcción de puertos con capacidad para 100 ó más embarcaciones deba someterse a un procedimiento de control y el resto, de menos de 100 embarcaciones, a otro. La diversificación de los supuestos y de los procedimientos de control no equivale a la introducción subrepticia de una vía fácil para la exclusión del control real a ciertas actividades. Sólo basta examinar las medidas articuladas en la Ley para despejar tal duda, pues no sólo se someten muchas actividades no contempladas por la norma básica estatal, sino que los procedimientos de control no desmerecen en cuanto a su previsible eficacia.

Por lo expuesto, se interesa del Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

8. Por Auto de 12 Mar. 1991, el Pleno acordó levantar la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados en el presente recurso.

9. Por providencia de 28 Mar. 2000 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 30 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Presidente del Gobierno contra los apartados 16 y 29 del Anexo I y los apartados 3 (en su expresión «con producción superior a 100.000 toneladas/año») y 7 (en su expresión «con capacidad para 100 ó más embarcaciones») del Anexo III de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1990, de 13 Jul. (LA LEY 2870/1990), de Prevención del Impacto Ecológico, se fundamenta en la supuesta vulneración de las bases contenidas en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 Jun. (LA LEY 1682/1986), sobre Evaluación de Impacto Ambiental, derivada de la circunstancia de que las normas recurridas supondrían una minoración o debilitamiento de la protección medioambiental arbitrada por el Estado en el referido Decreto Legislativo. De suerte que la

Comunidad Autónoma habría rebasado el límite competencial consignado en el art. 149.1.23 CE (LA LEY 2500/1978), conforme al cual sólo le es posible dictar «normas adicionales de protección» del medio ambiente.

Por ello, el debate procesal trabado por las partes comparecientes en este procedimiento se ha centrado en la discusión acerca de la realidad de esa supuesta minoración de la protección medioambiental, sosteniendo el Abogado del Estado que las normas recurridas aseguran un régimen de protección menos exigente y garantista que el prescrito en el Decreto Legislativo 1302/1986, en tanto que el Gobierno y el Parlamento canarios insisten en contraer al ámbito de lo terminológico las diferencias denunciadas por el Abogado del Estado y concluyen que el modelo de evaluación diseñado en la Ley 11/1990 es, incluso, más garantista, por racional y detallado, que el contenido en la normativa básica estatal.

2. Ninguna de las partes ha puesto en duda que los títulos competenciales en liza son, de una parte, el que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» (art. 149.1.23 CE (LA LEY 2500/1978)), y, de otra, el que, al tiempo de interponerse el presente recurso, habilitaba a la Comunidad Autónoma canaria a ejercer la función ejecutiva en materia de «protección del medio ambiente», «en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado» [art. 33 a) de la Ley Orgánica 10/1982, de 2 Ago., de Estatuto de Autonomía de Canarias].

No obstante, ha de advertirse que las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de protección del medio ambiente se han incrementado posteriormente, por obra de la reforma de su Estatuto de Autonomía que llevó a cabo la Ley Orgánica 4/1996, de 30 Dic. (LA LEY 4231/1996) Ahora, conforme al nuevo art. 32.12 del Estatuto, «corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución» en materia de «protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma». Así las cosas, y de acuerdo con doctrina reiterada, es a este nuevo canon de constitucionalidad al que hemos de atenernos en el momento de dictar Sentencia, pues «en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones» (STC

154/1988, de 21 Jul. (LA LEY 1085-TC/1988), FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 87/1985, de 16 Jul. (LA LEY 859/1985), FJ 8; 27/1987, de 27 Feb. (LA LEY 1252/1987), FJ 4; 48/1988, de 22 Mar. (LA LEY 3618-JF/0000), FJ 3; 147/1992, de 16 Oct. (LA LEY 2005-TC/1992), FJ 1; 179/1998 (LA LEY 9346/1998), de 19 Sep., FJ 2).

3. El núcleo de la controversia en este proceso constitucional radica en determinar si los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1990, respetan o no la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente y, más concretamente, las medidas previstas en la normativa estatal sobre evaluación del impacto ambiental. Pues en atención al reparto competencial en esta materia establecido por el art. 149.1.23 CE (LA LEY 2500/1978) y el art. 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias es claro que si el Estado es exclusivamente competente para dictar «la legislación básica sobre protección del medio ambiente» a dicha Comunidad Autónoma le corresponde «el desarrollo legislativo» de la normativa estatal y, por tanto, la facultad de establecer «normas adicionales de protección» en esta materia, siempre que las medidas legislativas autonómicas «sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado», como hemos dicho en la STC 170/1989, de 19 Oct. (LA LEY 127417-NS/0000), Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.

A esta decisión han hecho amplia referencia los intervinientes en este proceso constitucional. Aunque ha de tenerse presente que, con posterioridad, este Tribunal ha perfilado en varias decisiones las relaciones entre la legislación básica del Estado en materia de protección medioambiental y las normas adicionales de protección que pueden establecer las Comunidades Autónomas [STC 149/1991, de 4 Jul. (LA LEY 58074-JF/0000), Costas, FJ 1 d); 102/1995, de 28 Jun., Espacios Naturales, FFJJ 8 y 9; 156/1995, de 26 Oct. (LA LEY 2613-TC/1995), Reserva de la Biosfera de Urdaibai, FJ 4], así como el reparto competencial en el concreto aspecto de esta materia que aquí nos ocupa (STC 13/1998 (LA LEY 2201/1998), de 22 Ene., Evaluación del impacto ambiental). Por lo que es oportuno destacar en relación con el primer tema la doctrina sentada por este Tribunal con posterioridad a la citada STC 170/1989 (LA LEY 127417-NS/0000).

Esta doctrina se contiene en la STC 102/1995 (LA LEY 13115/1995), FFJJ 8 y 9, donde tras habernos apartado en un extremo de lo declarado en la STC 149/1991 (LA LEY 58074-JF/0000) respecto a la legislación básica del

Estado en materia medioambiental, hemos precisado que si lo básico «consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado», en esta materia lo básico «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 competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989 (LA LEY 127417-NS/0000)». Agregando que la legislación estatal básica "... tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata, pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma» (Ibid. FJ 9). Doctrina que se ha reiterado en la STC 156/1995 (LA LEY 2613-TC/1995), FJ 4.

4. A la luz de esta doctrina procede, pues, examinar si los preceptos impugnados de la Ley 11/1990, de 13 Jul. (LA LEY 2870/1990), sobre prevención del impacto ecológico, han respetado o no lo establecido por la legislación básica del Estado. A cuyo fin han de contrastarse dichos preceptos con lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 Jun. (LA LEY 1682/1986), sobre Evaluación del Impacto Ambiental, cuyo Reglamento ejecutivo fue aprobado mediante el Real Decreto 1131/1988, de 30 Sep. (LA LEY 1828/1988)

En una y otra normativa, en efecto, se disciplina la evaluación de impacto ambiental, que hemos definido como «un instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados. Su finalidad propia es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente (Preámbulo de las Directivas 85/337/CEE (LA LEY 1666/1985) y 97/11/CE y del Real Decreto Legislativo 1302/1986 (LA LEY 1682/1986)). La legislación ofrece a los poderes públicos, de esta forma, un instrumento para cumplir su deber de coherente el desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982 (LA LEY 7305-JF/0000), FJ 2). La evaluación del impacto ambiental aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva --con relación a proyectos de obras y actividades-- de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza participativa» (STC 13/1998 (LA LEY

2201/1998), FJ 4).

Para que las finalidades perseguidas se vean satisfechas, la normativa básica «impone a las Administraciones Públicas la obligación de valorar la variable ambiental cuando deciden sobre la aprobación o la autorización de obras, instalaciones u otras actividades de gran envergadura o con un significativo potencial contaminador. Y al llevar a cabo esa valoración, la autoridad competente debe contar necesariamente con tres elementos: el estudio de impacto ambiental, la opinión del público interesado y los informes de otras Administraciones afectadas por el proyecto» (loc. ult. cit.). Es, precisamente, en relación con el primero de esos elementos --el estudio-- donde se suscita la controversia competencial que ahora hemos de resolver.

5. La normativa básica estatal cifra ese primer elemento en un único instrumento, denominado «estudio de impacto ambiental», al que han de someterse «los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o de cualquier otra actividad» comprendida en el Anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986 (LA LEY 1682/1986) (art. 1 del propio Decreto Legislativo). En lo que ahora importa, en dicho Anexo se mencionan los «puertos deportivos» (apartado 8) y la «extracción a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales» (apartado 12). Por el contrario, la Ley canaria 11/1990 contempla en su art. 4 «tres categorías de evaluación, que de menor a mayor intensidad son: la Evaluación Básica de Impacto Ecológico, la Evaluación detallada de Impacto Ecológico y la Evaluación de Impacto Ambiental». De la conjunción entre los apartados 16 y 29 del Anexo I y los apartados 3 y 7 del Anexo III de la Ley canaria, resulta que no están sujetos a la tercera de las categorías de evaluación --esto es, a la «evaluación de impacto ambiental», homónima de la regulada en la normativa del Estado-- todos los puertos deportivos ni todos los proyectos de extracción de minerales, sino sólo los puertos deportivos con capacidad para 100 ó más embarcaciones y la extracción a cielo abierto de materiales volcánicos con producción superior a 100.000 toneladas/año. Mientras que los puertos deportivos con capacidad inferior a 100 embarcaciones y la extracción de materiales volcánicos con producción entre 4.000 y 100.000 toneladas/año sólo quedan sujetos a la «evaluación detallada de impacto ecológico».

Para determinar si la protección garantizada por la normativa autonómica respeta o no el Real Decreto Legislativo 1302/1986 (LA LEY 1682/1986) es preciso concretar, más allá del mero contraste terminológico, si, atendido su

contenido, el estudio denominado en la Ley canaria «evaluación detallada de impacto ecológico» resulta ser menos garantista que el único regulado en la normativa básica estatal. Se trata aquí, en definitiva, de contrastar el art. 2 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 (LA LEY 1682/1986), en el que se enumeran los datos que han de contenerse en el estudio de impacto ambiental, con el art. 12 de la Ley canaria 11/1990, referido al contenido del estudio detallado de impacto ecológico. Queda claro, en todo caso, que el Presidente del Gobierno no cuestiona, en absoluto, la disciplina del «estudio de impacto ambiental» contenida en la Ley canaria, sino sólo la del «estudio detallado de impacto ecológico», al que tiene por menos garantista y riguroso que aquél y que el regulado en el Real Decreto Legislativo 1302/1986 (LA LEY 1682/1986).

6. Con arreglo al citado Real Decreto Legislativo, todos los proyectos de puertos deportivos y de extracción a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales deberán incluir un estudio de impacto ambiental que habrá de contener, como mínimo, los siguientes datos:

«a) Descripción general del proyecto y exigencias previsibles en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y de otros recursos naturales. Estimación de los tipos y cantidad de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultantes.

b) Evaluación de los efectos previsibles directos e indirectos del proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y arqueológico.

c) Medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales negativos significativos. Posibles alternativas existentes a las condiciones inicialmente previstas del proyecto.

d) Resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles. Informe, en su caso, de las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del mismo.

e) Programa de vigilancia ambiental».

Por su parte, el contenido del estudio detallado de impacto ecológico previsto en la Ley canaria 11/1990 se cifra, con arreglo a su art. 12, en lo siguiente:.

«2. ... Descripción sucinta del proyecto o actividad y de sus principales parámetros, entre los cuales se indicarán al menos:

- a) Finalidad del proyecto y objetivos ambientales, si los hubiere.
- b) Duración prevista de la fase de instalación y operativa.
- c) Localización, superficie y tipo de suelo afectado, con mención expresa a su incidencia en Areas de Sensibilidad Ecológica y Espacios Naturales Protegidos.
- d) Características ecológicas básicas del entorno.
- e) La cantidad de recursos naturales que empleará en fase de instalación y operativa.
- f) Estimación de las sustancias, energía y residuos liberados».

De acuerdo con el apartado 3 del propio art. 12, el estudio deberá incluir, además, «una estimación aproximada de los efectos ecológicos que el plan o la actividad proyectada tendría en fase de instalación y operativa, considerando al menos los siguientes:

- a) Alteraciones cuantitativas o cualitativas del ciclo hidrológico.
- b) Alteraciones o destrucción de hábitats y de elementos naturales o seminaturales.
- c) Perjuicios potenciales a especies protegidas de la flora y de la fauna.
- d) Efectos posibles sobre los equilibrios ecológicos, con especial atención a la introducción o favorecimiento de especies potencialmente peligrosas.
- e) Efectos negativos sobre el bienestar humano, con especial atención a la contaminación atmosférica y de ruidos.
- f) Efectos negativos sobre los usos tradicionales del suelo.
- g) Efectos negativos sobre restos arqueológicos e históricos.
- h) Alteración del paisaje».

A todo lo anterior ha de añadirse, por imperativo del art. 12.4 de la Ley canaria,

- «a) Las medidas previstas en el proyecto para evitar, reducir o compensar los efectos ecológicos negativos significativos.
- b) Las posibles alternativas existentes a las condiciones inicialmente previstas en el proyecto.
- c) Informe de las dificultades técnicas o de falta de datos encontradas en la elaboración del estudio».

Por último, los apartados 5 y 6 del art. 12 disponen que «en aquellos casos

en que la legislación sectorial exija al proyecto las previsiones de restauración del medio natural, éstas se integrarán en el estudio de impacto», el cual «concluirá con un resumen de lo anterior en términos fácilmente comprensibles, expresando si el impacto ecológico previsto se considera en su conjunto: nada significativo, poco significativo, significativo o muy significativo».

7. Pues bien, es suficiente el simple contraste que hemos llevado a cabo entre el contenido de la normativa básica del Estado y el de la normativa autonómica para llegar a la conclusión de que las previsiones sobre el «estudio detallado de impacto ecológico» del art. 12 de la Ley canaria son respetuosas con la primera.

Una y otra, en efecto, coinciden en los aspectos esenciales del estudio, como son la descripción del proyecto, los efectos previsibles sobre el medio ambiente, las medidas previstas para reducir o eliminar los efectos negativos, las medidas de vigilancia ambiental y el resumen y conclusiones del estudio. Y una prueba de ello la ofrece el propio Abogado del Estado, al no haber apreciado la omisión por la Ley canaria de ninguno de estos aspectos esenciales y limitarse tan sólo a concretar las divergencias entre ambas normativas en el distinto significado, a su juicio, de dos expresiones. Alegando que el art. 2.1 a) del Real Decreto Legislativo requiere una descripción «general» del proyecto mientras que la Ley canaria sólo exige que sea «sucinta» y, en segundo término, que la norma estatal se refiere a una «evaluación de efectos» del proyecto cuando la autonómica alude a una «estimación aproximada».

Ciertamente, la escasa entidad de tal divergencia no ofrece una base suficiente para poder llegar a una conclusión tan radical como la sostenida por el Abogado del Estado en su recurso. Pero la impugnación ha de decaer, además, porque respecto a la primera de las divergencias ha de tenerse en cuenta que la Ley canaria, pese a hacer referencia sólo a una descripción «sucinta», añade seguidamente la necesidad de indicar «La finalidad del proyecto y objetivos ambientales, si los hubiere» [art. 12.2 a)], la «duración prevista de la fase de instalación y operativa» [art. 12.2 b)] y la «cantidad de recursos» que se emplearon en ambas [art. 12.2 e)]. Y, en cuanto a la segunda divergencia, cabe observar también que la Ley 11/1990 requiere que los previsibles efectos ecológicos se concreten «en fase de instalación y operativa» (art. 12.3) y, a este fin, desarrolla en diversos extremos el contenido del art. 2, apartado c), del Real Decreto Legislativo 1302/1986 (LA LEY 1682/1986), aportando así una regulación más amplia que la

contenida en la normativa estatal.

8. En suma, si la Ley 11/1990 ha diversificado en tres niveles de evaluación un elemento de la protección medioambiental que en la legislación básica del Estado se presenta con carácter unitario, cabe estimar que tal desarrollo normativo, justificado a juicio del legislador canario tanto por la fragilidad ecológica peculiar del archipiélago como por la considerable incidencia que pueden tener pequeños proyectos, es respetuoso con aquella legislación básica. Y, por tanto, la diversificación en tres niveles de evaluación no redundaría, frente a lo sostenido por el Abogado del Estado, en una menor protección del medio ambiente.

Conclusión a la que también se llega, en particular, respecto al «estudio detallado de impacto ecológico» ya que, como antes se ha dicho, el contenido de dicho estudio es sustancialmente idéntico al de la legislación estatal en sus aspectos esenciales y, además, el art. 12 de la Ley 11/1990 ha desarrollado dicha legislación básica en diversos extremos, sin entrañar, por tanto, una menor protección del medioambiente por parte de la Ley autonómica. Lo que ha de conducirnos, en definitiva, a la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a 30 Mar. 2000.