

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10264 *Pleno. Sentencia 151/2012, de 5 de julio de 2012. Cuestión de inconstitucionalidad 6588-2011. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con el artículo 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente del País Vasco. Competencias sobre legislación procesal (acción pública en materia ambiental): extinción de la cuestión de inconstitucionalidad al haber concluido el proceso contencioso-administrativo por desistimiento de la parte actora.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6588-2011, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con el art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente del País Vasco, por posible infracción del art. 149.1.6 CE. Han intervenido el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado, el Gobierno Vasco y el Parlamento Vasco. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 2 de diciembre de 2011 tuvo entrada, en el Registro General de este Tribunal, oficio de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco al que se acompañaba, junto con testimonio del procedimiento ordinario núm. 1124-2009-2 tramitado en ese órgano judicial, Auto de la referida Sección de 4 de noviembre de 2011 por el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad con respecto al art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente del País Vasco, por su posible contradicción con el art. 149.1.6 CE.

2. Los antecedentes procesales de la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El día 28 de septiembre de 2009, la Mancomunidad de San Marcos y una persona física interpusieron ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco recurso contencioso-administrativo contra el Decreto Foral 24/2009, de 21 de julio, de la Diputación Foral de Gipuzkoa, por el que se aprobó definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Residuos Urbanos de

Gipuzkoa, publicado el 6 de agosto de 2009, siendo codemandados la Diputación Foral y el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa.

b) El 3 de junio de 2011, la Mancomunidad de San Marcos presentó escrito en el que suplica se le tenga por desistida, declarando terminado el procedimiento y ordenando el archivo de las actuaciones.

c) Mediante escrito de 9 de junio de 2011, el otro recurrente manifestó, en relación con el anterior escrito de desistimiento, que el procedimiento no había sido únicamente instado por la Mancomunidad, sino también por él mismo como persona física interesada y que, puesto que mantenía el interés en continuar con el procedimiento, no procedía ordenar el archivo de las actuaciones. Suplicaba, en consecuencia, que se continuara con la tramitación del procedimiento, teniéndole como único demandante.

d) Por Auto de 21 de junio de 2011, se declaró terminado, por desistimiento, el recurso respecto de la Mancomunidad de San Marcos, así como su continuación con el otro recurrente como única parte actora.

e) Por diligencia de ordenación de 6 de julio de 2011, se hizo entrega a la demandada (Diputación Foral de Gipuzkoa) del expediente, dándole traslado para que contestase a la demanda. La Diputación presentó alegaciones previas en las que suplicó que se declarara la inadmisibilidad del recurso por carecer el recurrente —una vez desistida la Mancomunidad de San Marcos— de legitimación para su interposición. Se afirma, en la referida diligencia de ordenación, que el recurrente no concreta qué derecho o interés legítimo se vería afectado por la disposición impugnada, de forma que pudiera considerársele legitimado en virtud del art. 19 a) Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), pues en el escrito de demanda se afirmaba su legitimación «como persona física interesada, en calidad de presidente de la citada Mancomunidad por su vinculación personal con la materia y con la actividad política», sin que, sin embargo, su condición de presidente de la mancomunidad le habilite para interponer el recurso al margen de esta entidad, ni le confiera interés personal propio en el asunto que afecte a su esfera patrimonial de intereses como persona física particular. La legitimación no puede, por otra parte, apoyarse en los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006, que circunscriben la legitimación para ejercitar la acción pública en materia medioambiental a ciertas personas jurídicas, ni tampoco en el art. 20 de la misma ley, pues este precepto se refiere a la acción pública para interponer recurso contra actos u omisiones de una autoridad pública que vulneren los derechos que la ley reconoce en materia de información y participación pública, sin que, en el presente caso, se haya alegado la vulneración de estos derechos. Finalmente, tampoco puede acogerse el recurrente al art. 3.4 de la Ley de protección del medio ambiente del País Vasco pues este precepto que consagra la acción pública en materia medioambiental fue desplazado por los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, que han de prevalecer en virtud de la cláusula de prevalencia consagrada en el art. 149.3 CE. Por todo lo cual, termina suplicando que se declare la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo al haber sido interpuesto por persona no legitimada.

f) Por providencia de 18 de julio de 2011, se dio traslado a la parte actora para que contestase a las alegaciones previas de la parte demandada.

g) En su escrito de contestación de 6 de septiembre de 2011, el recurrente afirma que sólo puede ser objeto de las alegaciones previas la legitimación *ad procesum*, pero no la legitimación *ad causam* que es la que él ostenta en virtud del art. 19.1 LJCA al ser titular de un interés legítimo e incluso de un interés directo en el asunto. A estos efectos, aduce que ostenta un interés directo por su condición de vecino de la localidad de Lasarte-Oria en cuya inmediación va a colocarse la incineradora prevista como infraestructura central en el recurrido plan territorial y que generará emisiones contaminantes. Por otra parte, ostenta también un interés legítimo ya que, como concejal del Ayuntamiento de Lasarte-Oria, Presidente de la Mancomunidad de San Marcos y miembro asambleario del Consorcio de Residuos de Gipuzkoa, ha desarrollado una actividad política de oposición a la construcción de la planta central de incineración en el barrio de Zubieta en colindancia con el municipio de Lasarte-Oria. La resolución del

procedimiento incidirá, por tanto, «a favor de su lucha política y por ello cuando menos afecta a la esfera de sus intereses morales». Y, en cualquier caso, debe tenerse presente que, de acuerdo con el art. 3.4 de la Ley de protección del medio ambiente del País Vasco, existe acción pública para exigir el cumplimiento de lo previsto en esta ley, tanto en la vía administrativa como jurisdiccional, sin que el órgano judicial pueda inaplicarla sin interponer previamente cuestión de inconstitucionalidad. Pero, además, se argumenta que no existe conflicto entre la ley vasca (Ley 3/1998) y la estatal (Ley 27/2006) porque la norma autonómica se limita a ampliar, en desarrollo de la legislación básica los supuestos de legitimación previstos en la norma estatal. En consecuencia suplica a la Sala la desestimación de las alegaciones previas de inadmisión del recurso.

h) Por providencia de 22 de septiembre de 2011 y con suspensión del plazo para dictar resolución en el trámite de alegaciones previas de los artículos 58 y 59 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, se dio traslado a las partes y al Ministerio Fiscal, para que emitieran informe acerca de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 3.4 de la Ley de protección del medio ambiente del País Vasco por su posible contradicción con el art. 149.1.6 CE.

i) Evacuado dicho traslado por las partes personadas, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, mediante Auto de 4 de noviembre de 2011, acordó elevar cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 3.4 de la Ley vasca 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente del País Vasco, ante su posible contradicción con el art. 149.1.6 CE, conforme al cual corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre «legislación procesal sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas», puesto que ese precepto dispone que será pública la acción para exigir en vía jurisdiccional el cumplimiento de lo establecido en dicha ley vasca mientras que el art. 22 de la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio, por el que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, limita la legitimación para el ejercicio de la acción pública en materia medioambiental a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos enunciados en el art. 23, habiéndose dictado ambos preceptos (arts. 22 y 23) en ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.6 CE, tal y como se indica en la disposición final tercera de la Ley 27/2006.

3. Mediante providencia de 17 de abril de 2010, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad, reservar para sí el conocimiento de la misma conforme al art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento Vasco, para que en el plazo de quince días alegaran lo que estimaran oportuno. Por último, se acordó comunicar a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco la decisión adoptada para que mantuviera suspendido el proceso hasta que el Tribunal resolviera definitivamente la presente cuestión, así como la publicación de la incoación de este proceso en el «Boletín Oficial del Estado» a los efectos previstos en el art. 37.2 LOTC.

4. El 4 de mayo de 2012 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco adjunto al cual se remitía, a los efectos legales oportunos, testimonio del Auto de 30 de diciembre de 2011, ya firme por no haber sido recurrido, que había sido dictado en el recurso contencioso-administrativo en el que se planteó la presente cuestión de inconstitucionalidad, por el que el órgano judicial cuestionante declaró terminado el proceso por desistimiento de la parte recurrente.

5. Mediante escritos de 4 y 9 de mayo de 2012, se personaron, respectivamente, el Senado y el Congreso de los Diputados, ofreciendo su colaboración al Tribunal.

6. La Abogacía del Estado por escrito también de 9 de mayo de 2012 formuló sus alegaciones solicitando la estimación de la cuestión al considerar que «la acción pública o popular ante los tribunales contencioso-administrativos es una institución procesal... que se caracteriza precisamente por suponer una excepción a la regla general de legitimación [derecho o interés legítimo, art. 19.1 a) LJCA]. No existiendo particularidad del derecho sustantivo vasco que haga necesaria la acción popular como especialidad procesal... el legislador vasco era radicalmente incompetente para establecer la acción pública «para exigir el cumplimiento de lo dispuesto» en la ley autonómica de protección ambiental. Y esta radical incompetencia es independiente de, e indiferente a, la mayor o menor coincidencia con una hipotética norma procesal estatal, pues justamente la doctrina constitucional de las *leges repetitae* (por todas, SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8, y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9) se alza contra este tipo de invasiones competenciales de los legisladores autonómicos».

7. El Fiscal General del Estado, en escrito registrado el 17 de mayo de 2012, alegó que, atendido el Auto de 30 de diciembre de 2011 declarando terminado el proceso *a quo* por desistimiento de la parte recurrente, «la norma cuestionada ha perdido toda su relevancia en orden a la resolución de la cuestión planteada en tal procedimiento ordinario número 1124-2009 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, razón por la cual el presente proceso de declaración de inconstitucionalidad ha perdido a su vez su objeto, por lo que procede dictar resolución declarándolo así».

8. La representación del Gobierno Vasco, en su escrito de alegaciones registrado el 18 de mayo de 2012, formula idéntica petición con carácter principal. Solo subsidiariamente insta la desestimación de la cuestión planteada, pues entiende que el art. 3.4 de la Ley de protección del medio ambiente del País Vasco no es expresión del título competencial legislación procesal, que el art. 149.1.6 CE atribuye en exclusiva al Estado, sino que se trata de un desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente, para lo que la Comunidad del País Vasco sí tiene competencias. En concreto, según esta representación «lo que el legislador vasco pretende con el art. 3.4 es fijar una norma adicional de protección de la normativa básica estatal en materia de medio ambiente».

9. La representación del Parlamento Vasco, en su escrito de alegaciones registrado el 21 de mayo de 2012, solicita en primer término la inadmisión del presente proceso porque, a su juicio, la constitucionalidad o no de la acción pública *ex art.* 3.4 de la Ley de protección del medio ambiente del País Vasco no es relevante para decidir acerca de la legitimación activa del actor en el proceso *a quo*, ya que, por los motivos que el actor alega y que ya han quedado referidos, a éste le asiste un interés que le legitima para interponer el recurso contencioso-administrativo conforme al art. 19.1 a) LJCA. Subsidiariamente, insta la desestimación de la cuestión, pues el art. 3.4 de la Ley de protección del medio ambiente del País Vasco «como norma adicional de protección o como necesaria especialidad procesal de su derecho sustantivo ambiental cuenta con el debido sustento constitucional».

10. El Pleno, recibidos los escritos de las partes formulando sus alegaciones y el testimonio del Auto de 30 de diciembre de 2011 dictado por la Sección Segunda de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, acordó mediante providencia de 6 de junio de 2012 dar traslado a las partes personadas para que, en el plazo de diez días, pudiesen formular las alegaciones que estimaran oportunas acerca de la incidencia que dicho Auto pudiera tener sobre esta cuestión.

11. El Abogado del Estado, en escrito registrado el 20 de junio de 2012, afirma que, acreditado que el asunto a quo concluyó por desistimiento, procede declarar terminada la presente cuestión por decadencia sobrevenida de su presupuesto fundamental.

12. Por providencia de 3 de julio de 2012 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco mediante Auto de 4 de noviembre de 2011, tiene por objeto determinar si el art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente del País Vasco, que dispone que será pública la acción para exigir en vía jurisdiccional el cumplimiento de lo establecido en dicha ley, vulnera el art. 149.1.6 CE, por el que se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «legislación procesal sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas».

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, una vez admitida esta cuestión en virtud de providencia de 17 de abril de 2012 del Pleno de este Tribunal, se confirió traslado para alegaciones a las partes personadas, y evacuando dicho traslado el Fiscal General del Estado, el Abogado del Estado y las representaciones procesales del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco expusieron que, dado que mediante Auto de 30 de diciembre de 2011 el órgano judicial cuestionante declaró terminado el proceso *a quo* por desistimiento de la parte recurrente, este proceso constitucional carece ya de todo objeto, por lo que procede dictar resolución declarándolo así.

El Parlamento Vasco, además, pide la inadmisión de este proceso porque el art. 3.4 de la Ley de protección del medio ambiente del País Vasco no es relevante para decidir acerca de la legitimación activa del actor en el proceso a quo, dado que a éste le asiste un interés en el asunto que le legitimaba para interponer el recurso conforme al art. 19.1 a) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En cuanto al fondo, las representaciones procesales del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco instan la desestimación de la cuestión porque el art. 3.4 de la Ley de protección del medio ambiente del País Vasco como norma adicional de protección o como necesaria especialidad procesal de su Derecho sustantivo ambiental cuenta con el debido sustento constitucional. El Abogado del Estado, por el contrario, solicita la estimación y consiguiente declaración de inconstitucionalidad del art. 3.4 de la Ley de protección del medio ambiente del País Vasco, con el argumento de que la acción pública es una institución procesal, que se caracteriza precisamente por suponer una excepción a la regla general de legitimación, sin que el Derecho sustantivo vasco tenga particularidad alguna que exija dicha especialidad procesal.

2. Antes de abordar el examen del problema de fondo planteado en la presente cuestión hemos de analizar si la misma cumple las condiciones procesales exigidas por los arts. 163 CE y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). A tal efecto hemos de recordar una vez más que, aun cuando este Tribunal no haya aceptado en este caso el trámite del art. 37.1 LOTC, no existe ningún óbice para hacer un pronunciamiento de la misma naturaleza en la fase de resolución de las mismas, esto es, mediante Sentencia, dado que la tramitación específica del art. 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo y cabe apreciar en Sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (por todas, SSTC 133/2004, de 22 de julio, FJ 1; 255/2004, de 22 de diciembre, FJ 2; y 224/2006, de 6 de julio, FJ 4).

Por otro lado, este Tribunal tiene también declarado que «es condición imprescindible para el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad la previa existencia de un 'proceso', en cuyo seno la cuestión se configura como la vía prejudicial constitucional

(ATC 69/1983, de 17 de febrero).» (ATC 59/2006, de 15 de febrero, FJ 3). Y precisando más este presupuesto necesario hemos establecido en el ATC 151/2011, de 7 de noviembre, FJ 4, que «la existencia del proceso *a quo* no solamente se configura como una condición imprescindible para el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, sino que se halla inescindiblemente unido a su objeto procesal, constituido por la norma cuestionada. El objeto procesal tiene la peculiaridad en las cuestiones de inconstitucionalidad —donde la pretensión, de manera excepcional, es planteada por el órgano judicial— de que lo que se pretende del Tribunal Constitucional no es tanto un control abstracto de la norma cuestionada para lograr una depuración del ordenamiento jurídico, que sólo se produce de manera indirecta, sino que lo que se plantea es una duda de constitucionalidad de una norma cuya aplicación es imprescindible para la finalización del proceso *a quo*. De esta manera, en la cuestión de inconstitucionalidad, si bien el objeto del proceso constitucional es la norma cuestionada ésta no puede analizarse, ni el señalado objeto procesal puede entenderse de manera independiente, sin la existencia y pervivencia de un proceso *a quo*, ya que tal proceso no sólo se constituye como requisito procesal previo para la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, sino también como condición necesaria para el nacimiento y pervivencia de su objeto procesal, por lo que la extinción de tal proceso sin la aplicación de la norma cuestionada, supone siempre la desaparición del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad».

3. La aplicación de la doctrina expuesta a este caso conduce inexorablemente a declarar la desaparición del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad planteada. En efecto, lo que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco planteó cuando suscitó la cuestión mediante Auto de 4 de noviembre de 2011 (que tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el 2 de diciembre siguiente) era una duda sobre la constitucionalidad de una norma cuya aplicación consideraba imprescindible para resolver acerca de lo discutido en el proceso *a quo*, por entender que sólo si la acción pública reconocida por el art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente del País Vasco, fuese conforme a la Constitución la parte recurrente tendría legitimación activa. De lo contrario, el actor carecería de ella y, en consecuencia, procedería inadmitir el recurso contencioso-administrativo que había promovido.

Sin embargo, desde el momento en que devino firme, por no haber sido recurrido, el Auto de 30 de diciembre de 2011, por el que dicho órgano judicial, acogiendo el desistimiento de la parte recurrente, declaró terminado el proceso *a quo*, ha desaparecido uno los presupuestos propios de la cuestión de inconstitucionalidad, pues el enjuiciamiento constitucional de la norma cuestionada no proyectaría su resultado sobre el concreto litigio en el que se planteó la cuestión, convirtiéndose en un juicio de constitucionalidad en abstracto, desligado del proceso *a quo*, lo que, cabalmente, no puede constituir nunca el objeto de un procedimiento constitucional de este tipo.

Es cierto que esta circunstancia determinante de la desaparición del objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad ya se había producido cuando este Tribunal, mediante providencia de 17 de abril de 2012, la admitió a trámite. Que no se apreciase en aquel momento la falta de este presupuesto imprescindible, —debido a que el órgano judicial que planteó la cuestión no comunicó inmediatamente, como era su deber de colaboración con la justicia constitucional, la terminación del proceso *a quo* acordada por Auto de 30 de diciembre de 2011—, no impide que se haga en este estadio final del proceso, pues, como dijimos al exponer nuestra doctrina en el fundamento jurídico 2, el cauce procesal que habilita el art. 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo, pudiendo este Tribunal declarar en Sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (por todas, SSTC 133/2004, de 22 de julio, FJ 1; 255/2004, de 22 de diciembre, FJ 2; y 224/2006, de 6 de julio, FJ 4).

A pesar de que el proceso está concluso y sólo pendiente de Sentencia, la verificación de que esta cuestión de inconstitucionalidad carece de su presupuesto fundamental,

determina que, sin necesidad de resolver acerca del resto de cuestiones planteadas por las partes personadas, proceda declararla extinguida.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6588-2011 por desaparición de su objeto.

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

Dada en Madrid, a cinco de julio de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas. Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Firmado y rubricado.