

**SUMARIO:****Acción pública en materia medioambiental atribuida por una ley autonómica. Competencia exclusiva del Estado sobre legislación procesal. Inconstitucionalidad del precepto autonómico.**

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco cuestiona si, al disponer que **es pública la acción para exigir en vía jurisdiccional el cumplimiento de la Ley 3/1998**, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, el legislador autonómico excede el ámbito de sus competencias. La acción «pública» o «popular» en vía judicial que instituye el inciso cuestionado es una acción quivis ex populo, reconocida a cualquier ciudadano sin legitimación especial, como especialidad frente a la regla general de legitimación basada en un derecho o interés legítimo. De forma reiterada, el Tribunal Constitucional ha incardinado las reglas sobre legitimación procesal dentro de la legislación procesal de cuya distribución competencial se ocupa el art. 149.1.6 CE: **la legislación procesal es una «competencia general» del Estado** que responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales; y una competencia autonómica «de orden limitado» circunscrita a las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas. De lo anterior se colige que la regla del art. 149.1.6 CE ha de prevalecer sobre las reglas competenciales sectoriales, en particular, la del art. 149.1.23 CE sobre medio ambiente. Lo contrario supondría vaciar de contenido la competencia sobre legislación procesal.

La competencia asumida por las comunidades autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen; no basta con que la norma procesal autonómica represente una innovación o una mejora de la legislación procesal para una comunidad autónoma si no viene justificada por una especialidad del derecho sustantivo autonómico, y corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables. Deben completarse tres operaciones para aplicar la salvedad competencial contenida en el art. 149.1.6 CE y **dilucidar si una norma procesal autonómica constituye o no una «necesaria especialidad» procesal**, que encuentra legitimidad constitucional en el citado precepto: (i) primero, ha de determinarse cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades; (ii) segundo, hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico; y (iii) finalmente, ha de indagarse si entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales en la norma impugnada existe una conexión directa tal que justifique estas últimas. En el supuesto enjuiciado, observamos: (i) el derecho sustantivo autonómico viene conformado por las normas en materia medioambiental recogidas en la propia Ley del País Vasco; (ii) el precepto autonómico no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es el ejercicio de la acción pública o acción popular; y (iii) esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la comunidad autónoma. Ni el Parlamento ni el Gobierno Vasco han justificado la necesidad de una especialidad procesal en conexión con el derecho sustantivo autonómico, lo que tampoco se deduce de la propia Ley cuestionada. La extralimitación competencial apreciada en el caso es de origen y no deriva de que el Estado haya aprobado reglas específicas de legitimación procesal en materia medioambiental ni de la mayor o menor coincidencia de la norma autonómica con tales reglas, ya que un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado.

Por todo lo expuesto, **procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «como jurisdiccional» del art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco, por invadir el ámbito competencial reservado al Estado en el art. 149.1.6 CE.**

**PRECEPTOS:**

Convenio de Aarhus de 25 de julio de 1998 (derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente), art. 9.3.  
Constitución Española, art. 149.1.6 y 23.  
Ley Orgánica 2/1979 (LOTC), arts. 33, 35.2 y 62.  
Ley 29/1998 (LJCA), art. 19.1 a).  
Ley 27/2006 (Derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente), arts. 18.1), 22 y 23.  
Ley País Vasco 3/1998 (Protección del Medio Ambiente), art. 3.4.

**PONENTE:**

*Don Antonio Narváez Rodríguez.*

ECLI:ES:TC:2021:15

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1772-2020, 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 del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, por posible vulneración del art. 149.1.6 CE. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento y el Gobierno Vasco, la Fiscal General del Estado, el Abogado del Estado, la Diputación Foral de Gipuzkoa, el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa y la asociación Gurasos Elkarte. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

**I. Antecedentes**

1. El día 20 de marzo de 2020 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional un escrito de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, al que se acompañaba, junto al testimonio de las actuaciones (procedimiento ordinario núm. 821-2016), el auto de 9 de marzo de 2020 por el que se acordaba plantear una cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 3.4 de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) Mediante resolución del día 23 de abril de 2010, la viceconsejera de Medio Ambiente del Gobierno Vasco formuló declaración de impacto ambiental y concedió autorización ambiental integrada al proyecto de valorización energética de residuos promovido por el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa en el término municipal de Donostia-San Sebastián.

El día 2 de abril de 2014, el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa solicitó la prórroga, por treinta meses, del plazo para acreditar la finalización de las obras del proyecto de referencia. Por resolución del 10 de abril de ese mismo año, el viceconsejero de Medio Ambiente acordó la prórroga, por un periodo de veinticuatro meses. Tras diversas vicisitudes referidas a la continuidad de la planta incineradora de residuos, con fecha de 1 de marzo de 2016, el Consorcio solicitó una nueva prórroga de otros doce meses, que fue concedida por resolución del viceconsejero de 7 de marzo de 2016.

b) El 18 de marzo de 2016, el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa comunicó su pretensión de llevar a cabo una modificación no sustancial del proyecto autorizado. La resolución del viceconsejero de 11 de abril de 2016 accedió a la modificación de la declaración de impacto ambiental y de la autorización ambiental integrada concedida

al Consorcio, que se calificó de "no sustancial", al tener por objeto la adaptación de la otorgada inicialmente a los cambios normativos producidos.

c) La asociación Gurasos Elkartea, integrada por ciudadanos que se oponen a la construcción de la planta incineradora, interpuso un recurso de alzada contra las resoluciones de 7 de marzo y 11 de abril de 2016. El recurso fue desestimado por orden del consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, de 14 de diciembre de 2016, planteándose a continuación recurso contencioso-administrativo por la citada asociación.

d) Presentado el escrito de demanda, la Diputación Foral de Gipuzkoa opuso en el trámite de alegaciones previas la falta de legitimación activa de la asociación Gurasos Elkartea, por no cumplir los requisitos del art. 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), ni de los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regula el derecho a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. La alegación fue desestimada mediante auto de 25 de septiembre de 2018.

e) En la contestación a la demanda, la Diputación Foral de Gipuzkoa reiteró la falta de legitimación activa de la recurrente, interesando la inadmisión y, subsidiariamente, la desestimación. En igual sentido se manifestó el Gobierno Vasco. Por su parte, el Consorcio solicitó la desestimación por razones de fondo.

f) Mediante providencia de 12 de febrero de 2020 la Sala dio a las partes y al Ministerio Fiscal un plazo de diez días para que, conforme al art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), pudieran alegar sobre la pertinencia de plantear una cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco, en cuanto prevé una acción pública en vía jurisdiccional.

El Ministerio Fiscal, por escrito de 24 de febrero de 2020, manifestó que no se oponía al planteamiento de la cuestión.

La asociación Gurasos Elkartea alegó, mediante escrito de 27 de febrero de 2020, que el auto de 25 de septiembre de 2018 ya había aceptado su legitimación activa al amparo tanto de los apartados a) y b) del art. 19.1 LJCA, como del art. 5 f) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana y del art. 20 de la Ley 27/2006, y además por el principio *pro actione*, sin que la providencia que abre el trámite del art. 35.2 LOTIC rebatiera los argumentos del citado auto. La recurrente añadió que la cuestión planteada sobre el art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco no es relevante, al existir otros títulos de legitimación alternativos al previsto en dicho precepto que sí concurren, por todo lo cual solicitó que no se planteara la cuestión.

Por último, el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Gipuzkoa, mediante sendos escritos de 28 de febrero de 2020, se manifestaron a favor del planteamiento de la cuestión.

### 3. El auto de planteamiento razona en los siguientes términos:

a) Comienza dando respuesta al argumento de la asociación demandante de que su legitimación activa ya había sido aceptada mediante auto de 25 de septiembre de 2018, que desestimó la alegación previa formulada por la Diputación Foral de Gipuzkoa. Al respecto, recuerda que, según el art. 58 LJCA, en los escritos de contestación a la demanda pueden alegarse motivos de inadmisibilidad (excepto la incompetencia del órgano jurisdiccional), aunque hubieran sido desestimados en el trámite de alegaciones previas.

b) A continuación, explica que la cuestión atañe al art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco, que no establece ningún requisito de legitimación para el ejercicio de la acción pública por personas jurídicas sin ánimo de lucro. Frente a ella, el art. 23.1 b) de la Ley 27/2006 exige, entre otras condiciones, que dichas entidades «se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengán ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos».

Por lo anterior, la Sala considera que podría estar siendo infringido el art. 149.1.6 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en ese orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas.

c) Acerca del juicio de relevancia, el auto detalla que Gurasos Elkartea se constituyó el 7 de mayo de 2016, con posterioridad, por tanto, a las resoluciones dictadas por el viceconsejero de Medio Ambiente de 7 de marzo y 11 de abril que son impugnadas. Se le reconoció legitimación para la interposición del recurso de alzada, que se desestimó por orden de 14 de diciembre de 2016. Pero, para accionar en vía judicial, debe cumplir el requisito establecido en el art. 23.1 b) de la Ley 27/2006, lo que no es el caso. Cita la STC 97/2018, de 18 de septiembre, según la cual la legitimación para intervenir o recurrir en vía administrativa no implica necesariamente que se tenga legitimación para acudir ante los tribunales.

Aunque la demandante invoca el art. 20 de la citada Ley 27/2006, el auto apunta que dicho precepto solo legitima al «público» en relación con la «información y participación pública», procedimiento ya finalizado en este caso y en el que la asociación Gurasos Elkartea no pudo participar por no estar constituida.

En cuanto a la cuestión de fondo del proceso, la Sala sostiene que es medioambiental, pues se está ejercitando una acción dirigida a anular una actuación administrativa en materia de medio ambiente, con invocación de la normativa sobre prevención y control integrados de la contaminación.

El interés legítimo que invoca la asociación recurrente es «la defensa de la salud de sus hijos» y el auto razona, citando jurisprudencia del Tribunal Supremo, que el concepto de «interés legítimo» requiere mayor

concreción, más allá de la alegación del interés general que comparte toda la sociedad en la defensa de la salud ambiental de los ciudadanos.

Pese al carácter transversal de la materia medioambiental –prosigue la Sala– en el supuesto de autos se discute sobre la modificación y posible caducidad de una declaración de impacto ambiental y una autorización ambiental integrada. Pero no se controvierte la ubicación de la planta, de modo que para la Sala el asunto se enmarca preferentemente en medio ambiente y no en urbanismo, lo que le lleva a excluir el título legitimador basado en la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

La Sala insiste en que se están impugnando resoluciones dictadas por la autoridad medioambiental, por vulneración de normas medioambientales, y en materias claramente incluidas en el ámbito de la Ley estatal 27/2006 y de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco.

d) Por lo que se refiere a la duda planteada, el auto recuerda que, según el art. 19.1 h) LJCA, la acción popular solo cabe «en los casos expresamente previstos en las leyes». En este caso, la norma con rango de ley aplicable es la Ley 27/2006 (en concreto, su art. 23), que ha sido dictada al amparo del art. 149.1.6 CE (disposición final tercera, apartado tercero).

La legitimación procesal en el orden contencioso-administrativo se incardina en la legislación procesal y, por tanto, es competencia exclusiva del Estado, ex art. 149.1.6 CE, por lo que la regulación recogida en el art. 3.4 de la Ley autonómica, cuando establece que será pública la acción para exigir su cumplimiento en vía jurisdiccional, introduce una norma procesal para la que la comunidad autónoma no tiene competencia.

La Sala concluye justificando su decisión de plantear la cuestión en que, si aplicara la norma autonómica, debería reconocer legitimación a la asociación recurrente, lo que, en cambio, no podría hacer con base en la Ley 27/2006, al no reunir los requisitos de su art. 23. Por ello, entiende que no puede dejar de aplicar la norma autonómica con rango de ley, sino que debe plantear la cuestión de si es ajustada o no a la Constitución.

4. Mediante providencia de 6 de mayo de 2020, el Pleno de este tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó: (i) admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; (ii) de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), reservar para sí su conocimiento; (iii) dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, por conducto del ministro de Justicia, a la Fiscal General del Estado, así como al Parlamento y al Gobierno Vasco, por conducto de sus presidentes, para que puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen pertinentes; (iv) comunicar la providencia al órgano promotor, a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este tribunal resuelva definitivamente la cuestión; y (v) publicar la incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco», lo que tuvo lugar el 8 y el 13 de mayo de 2020, respectivamente.

5. Mediante escrito registrado el 20 de mayo de 2020, el presidente del Senado comunicó la personación de la Cámara en el procedimiento y su ofrecimiento de colaboración, a los efectos del art. 88.1 LOTC. Igualmente, por escrito registrado el 12 de junio de 2020 la presidenta del Congreso de los Diputados puso en conocimiento de este tribunal la personación de dicha Cámara y su ofrecimiento de colaboración, a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

6. Con fecha 20 de mayo de 2020, tuvo entrada en el registro de este tribunal un escrito del Consorcio de Residuos de Gipuzkoa solicitando la personación. La misma solicitud fue presentada el día 26 de mayo de 2020 por el Gobierno Vasco y el 29 de mayo por la Diputación Foral de Gipuzkoa. Este tribunal acordó tenerlos por personados y entender con ellos las sucesivas actuaciones.

7. La asociación Gurasos Elkarteá presentó el día 13 de mayo de 2020 un escrito solicitando que se le tuviera por personada en el proceso constitucional y, al mismo tiempo, interpuso recurso de súplica contra la providencia de admisión a trámite, interesando su revocación y que se inadmitiera la cuestión de inconstitucionalidad porque la decisión del proceso *a quo* no depende de la norma cuestionada, por lo que no se cumple lo exigido por el art. 35.2 LOTC.

Mediante providencia de 16 de junio de 2020 se acordó tener por personada a dicha asociación e incorporar el recurso de súplica a las actuaciones, dando traslado a las partes para que, en el plazo de tres días, pudieran alegar sobre el mismo.

El recurso de súplica fue desestimado por el ATC 73/2020, de 14 de julio. Tras recordar la doctrina constitucional según la cual al tribunal le corresponde ejercer un control «meramente externo» sobre los juicios de aplicabilidad y relevancia (por todos, ATC 159/2016, de 20 de septiembre, FJ 2), dicho auto concluye que la Sala razona suficientemente por qué, a su juicio, en la asociación Gurasos Elkarteá no concurre otro título de legitimación activa que el otorgado por el art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco, lo que da satisfacción al requisito de «especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión» (art. 35.2 LOTC).

8. El 16 de junio de 2020 tuvo entrada el escrito de alegaciones del Parlamento Vasco, mediante el que solicita que se desestime la cuestión, por las razones que, en síntesis, se exponen a continuación:

a) Afirma, en primer lugar, que la Sala promotora parte de una interpretación restrictiva de la legitimación regulada en el art. 19 LJCA, que debe rechazarse por ser contraria al derecho a la tutela judicial efectiva. Destaca que la asociación recurrente en el proceso *a quo* ostenta un interés legítimo –preservar la salud de quienes la integran y sus familias– de forma que para apreciar su legitimación no es preciso acudir al art. 3.4 de la Ley autonómica.

En este sentido, alega que las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2011 y 21 de marzo de 2012, entre otras, han venido reconociendo la legitimación en supuestos similares al que da lugar a la presente cuestión, con base en los apartados a) y h) del art. 19.1 LJCA. Cita, asimismo, diversas opiniones de la doctrina científica a favor de admitir la legitimación en supuestos análogos.

Por tanto, la asociación Gurasos Elkartea posee legitimación activa al margen de la acción pública prevista en el precepto que motiva la cuestión de inconstitucionalidad. No solo porque persigue preservar la salud de sus miembros, sino como titular de un interés vinculado a la relación de vecindad, dada la proximidad del foco causante de los posibles perjuicios para el medio ambiente.

La jurisprudencia europea también lleva a resolver las posibles dudas sobre el alcance de la legitimación activa de la manera más amplia para facilitar el acceso a la justicia.

Lo anterior se ve reforzado por la dimensión urbanística de la modificación de la autorización ambiental integrada que se enjuicia en el proceso *a quo*. Dicha modificación infringió el plan territorial sectorial aplicable, dado que cambió la ubicación de la planta de maduración de escorias de la incineradora. Así pues, no solo por el interés legítimo en preservar el medio ambiente, sino en virtud de la acción pública urbanística, habría de reconocerse legitimación a la asociación recurrente en el proceso *a quo*.

b) En cuanto a la compatibilidad del art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco con el orden constitucional de distribución de competencias, por la supuesta vulneración del art. 149.1.6 CE, en relación con el art. 23 de la Ley 27/2006, el representante procesal del Parlamento Vasco aduce que el reconocimiento de la acción pública en materia medioambiental es una norma adicional de protección conforme al art. 149.1.23 CE, en concreto, una especialidad procesal derivada de esa norma adicional de protección.

Se citan, a modo de ejemplo, diversas leyes autonómicas que reconocen esta acción pública en el ámbito administrativo, alegándose al respecto que, una vez reconocida en vía administrativa la legitimación activa, como regla general, debe admitirse en el proceso contencioso-administrativo. Asimismo, se mencionan otras leyes que reconocen expresamente la acción judicial, como es el caso de las leyes ambientales de Castilla-La Mancha (Ley 4/2007, de 8 de marzo), Comunidad Valenciana (Ley 6/2014, de 25 de julio), Illes Balears (Ley 12/2016, de 17 de agosto), Cataluña (Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio), Madrid (Ley 7/1990, de 28 de junio), Galicia (Ley 8/2002, de 18 de diciembre) y Canarias (Ley 1/1999, de 29 de enero). Llama la atención –añade– que hasta el momento no se haya interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra ninguna de las numerosas previsiones autonómicas que, al igual que la aquí analizada, han reconocido la acción pública en materia de medio ambiente; o que habiendo habido ocasión para ello, no se hayan analizado por el Tribunal Constitucional, como sucedió en la STC 109/2017, de 21 de septiembre (referida a la Ley del Parlamento Balear 12/2016).

La doctrina autorizada tampoco ha dudado en calificar la medida enjuiciada como una norma adicional de protección, lo que confirma la pacífica asunción de esta competencia autonómica que, en ningún momento, ha sido discutida por los órganos legitimados para ello.

Como argumento adicional, apunta que, según diversos autores, la legitimación, aun siendo una institución procesal, está estrechamente ligada al derecho material, por lo que está justificado que el derecho autonómico contenga normas sobre legitimación en las materias de competencia de las comunidades autónomas, como es el medio ambiente. Como prueba de esto, invoca el art. 42.1 d) de la Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental, que considera interesados, además de a los sujetos que señala, a «aquellos otros que establezca la legislación de las comunidades autónomas».

c) En cualquier caso, la norma controvertida sería una especialidad procesal conectada con el derecho sustantivo autonómico, requerida por este. Tras invocar la doctrina constitucional sobre las especialidades procesales autonómicas, alude al Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente firmado el 25 de junio de 1998 en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (convenio de Aarhus), cuyo art. 9.3 no contiene una acción pública –admite– pero tampoco la impide. Y afirma que el precepto autonómico cuestionado, más que una especialidad, contiene una ampliación de una categoría jurídica relevante en el derecho medioambiental estatal y europeo, en relación con los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006, en plena sintonía con el art. 9.3 del Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente.

La ampliación de la legitimación activa que incorpora el art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco es una peculiaridad del Derecho autonómico que se justifica en la necesidad de asumir los compromisos europeos e internacionales sobre justicia medioambiental, por lo que está amparada en la salvedad que recoge el art. 149.1.6 CE. Una interpretación demasiado amplia de este precepto constitucional llevaría a impedir la competencia autonómica en medio ambiente.

Concluye recalcando la opción que hace más de veinte años hizo la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco por asumir un alto nivel de compromiso con el derecho del medio ambiente, otorgando instrumentos efectivos de participación ciudadana, como la acción pública aquí cuestionada.

9. El día 22 de junio de 2020 se registró un escrito del letrado del Gobierno Vasco, por el que solicita que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad, por los argumentos que se resumen a continuación:

a) En primer lugar, no tiene objeción sobre el cumplimiento de los requisitos formales y materiales para la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad. Asimismo, precisa que la duda planteada debe ceñirse al inciso referido a la acción jurisdiccional, dejando fuera del examen la acción pública en la vía administrativa.

Respecto al fondo, alega que la acción pública medioambiental no se inserta en la materia de legislación procesal del art. 149.1.6 CE, sino que tiene encaje prevalente en la protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Con cita de la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 4, considera que en dicha materia se integra toda medida «que contiene un primer elemento objetivo, estático, el medio ambiente como tal, y otro dinámico, funcional, que es su protección». En este sentido, la norma controvertida reconoce el derecho de todos para acudir en defensa de los bienes ambientales que preserva la legislación vasca.

En apoyo de lo anterior, cita doctrina constitucional que ha incluido en la materia medioambiental aspectos como la evaluación de impacto ambiental y la autorización de actividades clasificadas, la declaración de utilidad pública, la expropiación forzosa y el tanteo y retracto en espacios naturales, ubicando estos últimos, por ejemplo, en la materia medio ambiente y no en la civil, siempre que no se regule la institución en sí.

Dentro de la materia «medio ambiente», recuerda que las comunidades autónomas pueden establecer normas adicionales de protección, entre las que el Tribunal Constitucional ha incluido, entre otras, la creación de «requisitos y cargas para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones no previstos por la legislación estatal», siempre que sean «razonables y proporcionadas al fin propuesto y no alteren el ordenamiento básico». Así las cosas, entiende que el derecho para activar la protección del medio ambiente es una norma adicional de protección respecto de la norma básica, que es la Ley 27/2006, y compatible con ella.

b) Asimismo, apunta que debe diferenciarse entre la legitimación *ad procesum* y la legitimación *ad causam* y que, teniendo esto en cuenta, la norma controvertida no es tanto procesal como ligada a la materia sustantiva, en este caso, el medio ambiente. La legitimación *ad procesum* equivale a la capacidad procesal o aptitud para comparecer en juicio; mientras que la legitimación *ad causam* es el vínculo con el objeto litigioso que habilita para obtener una sentencia de fondo. Entiende que la legislación procesal a que se refiere el art. 149.1.6 CE abarca la regulación de los cauces procesales, incluidos los requisitos formales para la legitimación *ad procesum*, mientras que la legitimación *ad causam* esta anudada al fondo del asunto, por lo que las normativas sectoriales podrán concretar o modular cuándo se debe reconocer el derecho a reclamar por la protección ambiental.

Debe tenerse en cuenta, además, que las instancias internacionales avalan la más amplia legitimación en materia medioambiental, sobre lo que cita en particular el Convenio de Aarhus, cuyo art. 9.3 dispone que cada parte velará por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional. Dicho Convenio ha sido ratificado por la Unión Europea mediante Decisión 2005/370/CE del Consejo. Además, varias disposiciones comunitarias han insistido en la importancia de fomentar el acceso a los tribunales en materia medioambiental. En idéntica línea, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha resuelto numerosas cuestiones derivadas de la amplia legitimación que impulsa el Convenio de Aarhus, ratificado también por España. La Ley estatal 27/2006 es consecuencia de dicho convenio y de la normativa comunitaria, pero no agota la materia, sino que muchas comunidades autónomas han admitido la acción pública medioambiental para avanzar más en su reconocimiento.

c) Por último, la norma cuestionada no contradice los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006, sino que establece una protección adicional a la prevista en la norma básica ex art. 149.1.23 CE. La norma estatal exige estrictos requisitos para el ejercicio de la acción judicial, que no es pública, lo que podría incluso vulnerar el principio de no regresión en materia medioambiental, al reducir el espectro de asociaciones que podrían tener legitimación según la doctrina del Tribunal Supremo. Dado que la norma vasca extiende la legitimación más allá de lo que prevé la Ley 27/2006, no existe propiamente contradicción entre ambas. Aunque la citada ley estatal se dictó al amparo del art. 149.1.6 CE, dicho encuadramiento no vincula al Tribunal.

El letrado del Gobierno Vasco alude, finalmente, a la STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6 b), en la que se afirmó que la legitimación para impugnar una actuación en vía administrativa no implica necesariamente que se

tenga para hacerlo en vía judicial. A su juicio, esto podría derivar en consecuencias indeseables sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y el control judicial de la actuación administrativa. Por tanto, el reconocimiento de la primera por una norma autonómica, tal y como ha admitido dicha STC 97/2018, debe complementarse con la segunda.

**10.** El día 22 de junio de 2020 también tuvo entrada en el registro del Tribunal el escrito de alegaciones de la Fiscal General del Estado, con el siguiente contenido:

Respecto del juicio de aplicabilidad y relevancia, apunta que en el auto de 25 de septiembre de 2018 la Sala no consideró necesario aplicar el precepto ahora cuestionado, sino que le bastó acudir a la cláusula general del art 19.1 b) LJCA, sin que después haya razonado el cambio de criterio. Entiende, por lo anterior, que la cuestión debería inadmitirse.

En cuanto al fondo, y tras acotar la duda al inciso del art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco que se refiere a la acción jurisdiccional, anticipa se trata de legislación procesal para la que carece de competencia la comunidad autónoma. Cita la STC 47/2004, de 25 de marzo, que resume cuál es el alcance de la regla del art. 149.1.6 CE, señalando que responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales; que la competencia autonómica para introducir especialidades procesales no se anuda automáticamente a la competencia material que pueda tener la comunidad autónoma, pues equivaldría a vaciar de contenido la reserva estatal; que las «necesarias especialidades» deben deducirse inevitablemente de las particularidades sustantivas autonómicas; y que incumbe al legislador autonómico, o a quienes asuman la defensa de la ley impugnada, ofrecer la suficiente justificación de la necesidad de alterar las reglas procesales comunes.

Aplicando los tres pasos con los que la doctrina constitucional verifica el encaje de una especialidad procesal autonómica en el art. 149.1.6 CE, concluye que: (i) el derecho sustantivo autonómico de referencia es la propia Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco; (ii) el precepto que se discute, más que una especialidad, modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal, regulada en el art. 19.1 h) LJCA en conexión con los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006; y (iii) esa ampliación no se conecta con ninguna peculiaridad del derecho sustantivo autonómico, ni explicitada por el legislador, ni deducible de la propia norma.

En consecuencia, considera evidente la inconstitucionalidad del art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco en el inciso referido a la acción jurisdiccional, que debe declararse inconstitucional y nulo.

**11.** El abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 24 de junio de 2020, solicitando la estimación de la cuestión planteada, con los argumentos que se resumen a continuación:

Tras precisar que la duda del órgano promotor se refiere únicamente a la acción procesal, no en vía administrativa, pone de manifiesto que la Diputación Foral de Gipuzkoa, demandada en el proceso *a quo*, también considera que el artículo cuestionado contradice la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El abogado del Estado parte de que la acción pública o popular, que puede ejercitar cualquier ciudadano sin legitimación especial, es una institución procesal prevista en el art. 19.1 h) LJCA caracterizada por ser una excepción a la regla general de legitimación basada en un derecho o interés legítimo. Subraya que no hay particularidad del derecho sustantivo vasco que haga necesaria esta acción popular, como lo confirma el hecho de que la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco no ofrece ninguna justificación.

Al respecto, aduce que, según la doctrina constitucional, el art. 149.1.6 CE solo permite particularidades autonómicas si se derivan de las necesidades de su derecho sustantivo propio y que una ampliación de una categoría jurídica procesal, como es la legitimación, no es en sí misma una especialidad procesal si no tiene un sustento propio y autónomo en su derecho sustantivo. Cita, en este sentido, la STC 97/2018, que declaró inconstitucional el art. 6.1 de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, precisamente por establecer una acción pública, en ese caso en materia de vivienda. El fundamento jurídico 6 de dicha sentencia constató que, en ejercicio de la competencia atribuida por el art. 149.1.6 CE, la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa ha optado por no reconocer una acción popular jurisdiccional, salvo que una ley estatal la haya previsto específicamente. Doctrina que, a su vez, reproduce la recogida en la STC 80/2018, de 5 de julio, según la cual para que una especialidad procesal autonómica respete el art. 149.1.6 CE no basta con que suponga una innovación o mejora, si no viene justificada por el derecho sustantivo autonómico.

Tras recordar los tres pasos que debe verificar una especialidad autonómica para ser compatible con el art. 149.1.6 CE, conforme a la doctrina del tribunal, los aplica al art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco, lo que arroja un resultado negativo puesto que: (i) el derecho sustantivo autonómico es la propia Ley medioambiental vasca; (ii) la legislación estatal común es la contenida en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa que, al regular la legitimación, solo admite las particularidades previstas en leyes estatales; y (iii) ni en el preámbulo de la ley autonómica ni en su propio texto se justifica la especialidad procesal. Como indicó la STC 80/2018, FJ 5 a), respecto de una norma análoga de la Comunidad Valenciana, al

regular la acción pública no se introduce propiamente una especialidad, sino que se modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general.

En consecuencia, el legislador vasco no tiene competencia para introducir una acción pública «para exigir el cumplimiento de lo dispuesto» en la ley autonómica de protección ambiental. Esta incompetencia, que el Abogado del Estado tilda de «radical», es independiente de la mayor o menor coincidencia con una hipotética norma procesal estatal, pues la doctrina constitucional sobre las *leges repetitae* se alza contra este tipo de invasiones competenciales. Por tanto, no es necesario comparar el art. 3.4 de la Ley ambiental vasca con los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006, que es, además, posterior en el tiempo. En todo caso, la contradicción entre ambas es clara, puesto que la restricción de la acción pública a una categoría determinada de personas jurídicas es una decisión del legislador competente –el estatal–, que excluye a las demás personas jurídicas y a las personas físicas.

**12.** Por escrito presentado en el registro del Tribunal el 30 de julio de 2020, formuló sus alegaciones la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Comienza manifestando que se cumple el juicio de aplicabilidad y relevancia, remitiéndose al ATC 73/2020, de 14 de julio. Respecto al fondo, hace notar que esta es la segunda ocasión en que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco plantea sus dudas sobre la constitucionalidad del art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco, citando el proceso núm. 6588-2011 que perdió objeto antes de que recayera sentencia.

Cita, a continuación, la STC 97/2018, que estimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el art. 6.1 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco, de contenido similar al aquí cuestionado, declarándolo inconstitucional por vulnerar el art. 149.1.6 CE, como ya hizo la STC 80/2018, respecto de análogo precepto de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

A la vista de lo anterior, considera que el art. 3.4 de la Ley ambiental vasca no introduce una especialidad procesal, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante como es la acción popular, regulada en el derecho procesal general, en concreto en los arts. 125 CE, 19.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), 19.1 h) LJCA y 22 y 23 de la Ley 27/2006; respecto de esta última, recuerda que dichos preceptos se dictan al amparo del art. 149.1.6 CE, a diferencia del resto de la ley, que en su mayor parte es legislación básica de protección del medio ambiente.

Finalmente, se refiere al preámbulo de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco, en el que se indica que se reconoce el derecho a la acción pública pero no se conecta con ninguna particularidad del derecho sustantivo de la comunidad autónoma.

Por todo lo cual, solicita la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

**13.** Por medio de un escrito registrado el día 18 de agosto de 2020, el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa manifestó que se adhería a las alegaciones formuladas por la Diputación Foral de Gipuzkoa.

**14.** El día 10 de septiembre de 2020, quedaron registradas las alegaciones de la asociación Gurasos Elkarte, en las que interesa la desestimación de la cuestión, haciendo suyos los argumentos esgrimidos en las alegaciones del Parlamento Vasco, al tiempo que reproduce los que hizo con ocasión del recurso de súplica.

Insiste en que el auto de planteamiento de la cuestión incurre en un grave error, al considerar que lo discutido en el proceso *a quo* se incardina en la materia medioambiente y no en la urbanística. Considera que, a efectos de la acción pública urbanística, lo importante es el instrumento de ordenación territorial, en este caso, el plan territorial sectorial, siendo aplicable la acción pública para instar su cumplimiento, con independencia de cuál sea la previsión concreta que motive el recurso. Todos los planes de ordenación territorial admiten la acción pública, conforme al art. 5 f) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

En segundo lugar, el órgano judicial no tiene en cuenta que la modificación de la autorización ambiental que motiva el proceso *a quo* cambió la ubicación de la planta de maduración de escorias de la incineradora, lo que supone un incumplimiento del plan territorial sectorial.

Finalmente, recalca que la Sala promotora de la cuestión no tiene necesidad de aplicar el art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco porque la asociación Gurasos Elkarte tiene legitimación con base en el art. 19.1 b) LJCA. Alega, al respecto, que no hay un interés más concreto y, desde luego, más antiguo y natural, que el deber de todo progenitor de cuidar y proteger a sus hijos.

**15.** Mediante providencia de 26 de enero de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 28 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del proceso y pretensiones de las partes.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco promueve una cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 3.4 de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco.

El precepto sobre el que se plantea la cuestión dispone lo siguiente:

«Artículo 3. Derechos.

[...]

4. Será pública la acción para exigir el cumplimiento de lo previsto en esta ley, tanto en vía administrativa como jurisdiccional».

El órgano judicial únicamente cuestiona el inciso final –«como jurisdiccional»–, por vulnerar la competencia exclusiva del Estado sobre «legislación procesal», reconocida en el art. 149.1.6 CE. La duda se contrae, por tanto, a la acción pública en vía judicial, sin extenderse a la vía administrativa, que quedará fuera de nuestro enjuiciamiento.

Como se ha detallado en el relato de antecedentes, la fiscal general del Estado aprecia un óbice de admisibilidad por falta de cumplimiento del juicio de relevancia; subsidiariamente, interesa la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Tanto el abogado del Estado como la Diputación Foral de Gipuzkoa (a cuya posición se adhiere el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa) consideran cumplido el juicio de relevancia, solicitando igualmente que la cuestión sea estimada.

Por su parte, el Gobierno Vasco considera cumplidos los requisitos para la admisibilidad de la cuestión, pero interesa su desestimación. Finalmente, el Parlamento Vasco, así como la asociación Gurasos Elkarte, solicitan la inadmisión y, en cuanto al fondo, la desestimación.

2. Óbice procesal alegado: remisión al ATC 73/2020, de 14 de julio.

Como cuestión previa, hemos de abordar el óbice procesal alegado por la Fiscal General del Estado, el Parlamento Vasco y la asociación recurrente en el proceso *a quo*, que consideran que el órgano promotor no ha formulado correctamente el juicio de relevancia, según exige el art. 35.2 LOTC.

Conforme se ha indicado en el relato de antecedentes, esta objeción ya ha sido analizada por el ATC 73/2020, de 14 de julio, mediante el que se desestimó el recurso de súplica interpuesto por la asociación Gurasos Elkarte contra la providencia de admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad. En su fundamento jurídico 2 llegamos a la conclusión de que, conforme al control «meramente externo» que debe realizar este tribunal sobre los juicios de aplicabilidad y relevancia (por todos, ATC 159/2016, de 20 de septiembre, FJ 2) en el auto de planteamiento se ha razonado suficientemente por qué, a juicio de la Sala, en la asociación Gurasos Elkarte no concurre otro título de legitimación activa que el otorgado por el art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco, de modo que ha cumplido el requisito de «especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión» (art. 35.2 LOTC).

No habiéndose aportado argumentos adicionales a los ya examinados al resolver el recurso de súplica, debemos remitirnos al citado ATC 73/2020 para así descartar el óbice alegado.

3. Encuadramiento competencial.

La duda planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco tiene carácter exclusivamente competencial. La Sala cuestiona si, al disponer que es pública la acción para exigir en vía jurisdiccional el cumplimiento de la Ley ambiental vasca, el legislador autonómico excede o no el ámbito de sus competencias.

Por tanto, debemos, en primer lugar, precisar el encuadramiento competencial de la norma cuestionada, atendiendo «al contenido de los preceptos controvertidos» y a su «carácter, sentido y finalidad» (por todas, STC 178/2019, de 18 de diciembre, FJ 2).

Según el órgano judicial, el art. 3.4, último inciso, de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco es «legislación procesal» en el sentido del art. 149.1.6 CE, postura que comparte la Fiscal General del Estado, el abogado del Estado y la Diputación Foral de Gipuzkoa (a cuya posición se adhiere el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa). Por el contrario, el Gobierno y el Parlamento Vasco, así como la asociación Gurasos Elkarte, postulan que prevalece su encaje como «norma adicional de protección» en materia medioambiental (art. 149.1.23 CE), calificándola, subsidiariamente, como una especialidad procesal autonómica amparada en el art. 149.1.6 CE.

Nuestro análisis debe partir de que la acción «pública» o «popular» en vía judicial que instituye el inciso cuestionado es una acción *quavis ex populo*, reconocida a cualquier ciudadano sin legitimación especial, como

especialidad frente a la regla general de legitimación basada en un derecho o interés legítimo del art. 19.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).

De forma reiterada, este tribunal ha incardinado las reglas sobre legitimación procesal dentro de la legislación procesal de cuya distribución competencial se ocupa el art. 149.1.6 CE. Así lo hizo tempranamente en las SSTC 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; y 123/1988, de 23 de junio, FJ 2, ambas referidas a preceptos autonómicos que facultaban a ejercer la acción judicial en defensa de la normativa lingüística de la respectiva comunidad autónoma.

A la misma conclusión llegó la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 7, respecto de la acción pública judicial sobre las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística y sobre las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos correspondientes, afirmando que se inserta «con toda claridad», en el ámbito de la legislación procesal.

Más recientemente, las SSTC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 a), y 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6, (esta última citada por el auto de planteamiento), han reiterado dicho encuadramiento respecto de la acción pública en materia de vivienda, en concreto, la prevista en la Ley de las Cortes Valencianas 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana (art. 6.1) y en la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda (art. 6.1).

Según constante doctrina constitucional, la legislación procesal es una «competencia general» del Estado [SSTC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 a); 13/2019, de 31 de enero, FJ 2 b), y 65/2020, de 18 de junio, FJ 16 B)] que responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2, y 173/1998, de 23 de julio, FJ 16 c)]; y una competencia autonómica «de orden limitado» circunscrita a «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas» [STC 80/2018, FJ 5 a)]. De lo anterior se colige que la regla del art. 149.1.6 CE ha de prevalecer sobre las reglas competenciales sectoriales, en particular, la del art. 149.1.23 CE sobre medio ambiente. Lo contrario supondría vaciar de contenido la competencia sobre «legislación procesal», como observa la fiscal general del Estado.

En suma, la acción que regula el último inciso del art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco tiene su encaje preferente en «legislación procesal» y no en el art. 149.1.23 CE, por lo que su constitucionalidad habrá de examinarse a la luz del canon previsto en el art. 149.1.6 CE.

#### 4. Incompatibilidad de la norma cuestionada con el art. 149.1.6 CE: estimación.

A) Una vez situada la duda competencial en el marco del art. 149.1.6 CE, debemos tener en cuenta que el mismo no establece una reserva absoluta en favor del Estado de la legislación procesal, sino que, como hemos recordado en el fundamento jurídico anterior, admite «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas».

a) En las SSTC 47/2004, de 25 de marzo, y 80/2018, de 5 de julio, entre otras, este tribunal ha tenido la ocasión de pronunciarse con detenimiento sobre el alcance de la competencia autonómica en el ámbito procesal y la metodología que debe seguirse para enjuiciar si se ha respetado en un caso concreto.

Por un lado, el tribunal ha afirmado que «la competencia asumida por las comunidades autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión ‘necesarias especialidades’ del citado precepto constitucional, tan solo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquéllas que, por la conexión directa con las particularidades del derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas» [SSTC 47/2004, FJ 4, y 80/2018, FJ 5 a)].

Por tanto, de acuerdo con nuestra consolidada doctrina, no basta con que la norma procesal autonómica represente una innovación o una mejora de la legislación procesal para una comunidad autónoma si no viene justificada por una especialidad del derecho sustantivo autonómico [en este sentido SSTC 123/1988, de 23 de junio, FJ 2; 243/2004, de 16 de diciembre, FJ 6; 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 e); 31/2010, de 28 de enero, FJ 27, y 21/2012, de 16 de febrero, FFJJ 7 y 9]. Le corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la Ley no se puedan desprender o inferir esas «necesarias especialidades» (SSTC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5, y 21/2012, de 16 de febrero, FJ 7). Teniendo presente que la necesidad a que se refiere la cláusula competencial del art. 149.1.6 CE «no puede ser entendida como absoluta, pues tal intelección del precepto constitucional dejaría vacía de contenido

y aplicación la habilitación competencial que éste reconoce en favor de las comunidades autónomas» [SSTC 47/2004, FJ 5, y 80/2018, FJ 5 a)].

Por otra parte, desde el punto de vista metodológico, las citadas SSTC 47/2004, FJ 5, y 80/2018, FJ 5, entre otras, han señalado que deben completarse tres operaciones para aplicar la salvedad competencial contenida en el art. 149.1.6 CE y dilucidar si una norma procesal autonómica constituye o no una «necesaria especialidad» procesal, que encuentra legitimidad constitucional en el citado precepto: (i) primero, ha de determinarse cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades; (ii) segundo, hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico; y (iii) finalmente, ha de indagarse si entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales en la norma impugnada existe una conexión directa tal que justifique estas últimas.

b) Aplicando dicha doctrina al supuesto enjuiciado en el presente proceso constitucional, observamos lo siguiente: (i) en primer lugar, el derecho sustantivo autonómico viene conformado en el presente caso por las normas en materia medioambiental recogidas en la propia Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco; (ii) el precepto autonómico no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es el ejercicio de la acción pública o acción popular; y (iii) por último, esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la comunidad autónoma. Ni el Parlamento ni el Gobierno Vasco han ofrecido justificación alguna de la eventual necesidad de una especialidad procesal, en conexión con el derecho sustantivo autonómico. Esa necesidad tampoco se deduce de la propia Ley 3/1998, cuyo preámbulo se limita a anunciar que se reconoce «el derecho a la acción pública para exigir su cumplimiento».

Por consiguiente, al igual que razonamos en las citadas SSTC 80/2018 y 97/2018 respecto de la acción pública judicial regulada en distintas leyes autonómicas sobre vivienda, la previsión del art. 3.4, último inciso, de la Ley ambiental vasca no puede considerarse una «especialidad procesal» autonómica en el sentido del art. 149.1.6 CE.

B) El representante del Parlamento Vasco aduce, en defensa de la norma impugnada, que diversas leyes autonómicas de carácter medioambiental han reconocido también una acción pública en vía judicial, sin que hasta el momento hayan sido controvertidas en sede constitucional.

Al respecto, debemos recordar que cualquier consideración sobre la falta de impugnación de disposiciones o actuaciones previas de contenido idéntico o similar al del objeto del proceso resulta completamente irrelevante en el ejercicio de nuestra jurisdicción. Desde la STC 39/1982, de 30 de junio, FJ 3, este tribunal ha dejado sentado que «[l]a indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y de los que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias, consecuencia de la prevalencia del aludido bloque constitucional, son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado en tiempo el conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos en el art. 62 o en el art. 33 LOTC» [en el mismo sentido, SSTC 111/2014, de 26 de junio, FJ 4; 36/2017, de 1 de marzo, FJ 4; 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 2; 17/2018, de 22 de febrero, FJ 2 c), y 65/2020, de 18 de junio, FJ 2 B)].

Tampoco puede acogerse la tesis del Gobierno Vasco que pretende establecer una diferencia, a efectos competenciales, entre la legitimación *ad procesum* y *ad causam*. La doctrina constitucional, sintetizada anteriormente, ha incardinado las reglas sobre legitimación, no solo *ad procesum*, sino también *ad causam*, en el ámbito del art. 149.1.6 CE, con preferencia sobre los títulos competenciales sectoriales. Por tanto, la distinción indicada carece de trascendencia para nuestro enjuiciamiento.

Asimismo, las representaciones tanto del Gobierno como del Parlamento Vasco sostienen que la acción pública judicial prevista en el art. 3.4, último inciso, de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco se justifica en la necesidad de asumir los compromisos europeos e internacionales sobre justicia medioambiental, citando, en particular, el Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente firmado el 25 de junio de 1998 en Aarhus (Dinamarca) en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (Convenio de Aarhus). Dicho Convenio fue ratificado por España el 15 de diciembre de 2004 («Boletín Oficial del Estado» de 16 de febrero de 2005) y por la Unión Europea el 17 de febrero de 2005 (Decisión 2005/370/CE del Consejo, «Diario Oficial de la Unión Europea» de 17 de mayo de 2005). Además, mediante las Directivas 2003/4/CE, de 28 de enero, y 2003/35/CE, de 26 de mayo, se introdujeron diversas disposiciones para incorporar las obligaciones derivadas del mismo.

Por su parte, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regula el derecho a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, manifiesta en su preámbulo que su objeto es «definir un marco jurídico que a la vez responda a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio (Aarhus) y lleve a cabo la transposición de dichas Directivas [2003/4/CE y 2003/35/CE], al ordenamiento interno».

En concreto, las instituciones autonómicas comparecidas en este proceso invocan como fundamento de la norma cuestionada el art. 9.3 del Convenio de Aarhus, conforme al cual «cada parte velará por que los miembros

del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional».

En respuesta a lo anterior, debemos tener presente la doctrina de este tribunal según la cual: (i) los tratados internacionales y el Derecho de la Unión Europea «no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal» (entre otras, SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 14; 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 254/1993, de 20 de julio, FJ 5; 12/2008, de 29 de enero, FJ 2, y 140/2018, de 20 de diciembre, FJ 6); y (ii) la ejecución de los compromisos internacionales asumidos por España y, en particular, los derivados del Derecho de la Unión Europea, debe hacerse con arreglo a las normas que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas (entre otras muchas, SSTC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3; 148/1998, de 2 de julio, FJ 4; 22/2012, de 16 de febrero, FJ 5, y 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6).

Por consiguiente, no cabe esgrimir el Convenio de Aarhus ni el Derecho de la Unión para aprobar una norma de naturaleza procesal en contravención del orden constitucional de distribución de competencias. La incorporación al derecho interno de las reglas internacionales y comunitarias sobre acceso a la justicia en materia medioambiental debe tener lugar con respeto a dicha distribución, sin invadir el ámbito competencial ajeno [por todas, SSTC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 2, y 87/2019, de 20 de junio, FJ 6 b)].

C) En suma, solo el Estado, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.6 CE, puede determinar los supuestos de legitimación para accionar en vía judicial, ya sea por el título general del «derecho o interés legítimo», ya sea por los títulos especiales, entre los que se encuentra la acción popular, respecto de la cual ya advertimos que «la Ley 29/1998 [art. 19 h)] ha optado por excluir la acción popular jurisdiccional, salvo que una ley estatal la haya previsto específicamente» (STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6).

Mediante los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006, antes citada, el Estado ha aprobado unas normas específicas para la defensa del medio ambiente en vía judicial. En concreto, el art. 22 prevé que «[l]os actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente» (según la definición que contiene el art. 18.1) podrán ser recurridas por las personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el art. 23 que son los siguientes: (i) que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular; (ii) que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos; y (iii) que, según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación u omisión administrativa.

Pero la extralimitación competencial apreciada es de origen y no deriva de que el Estado haya aprobado reglas específicas de legitimación procesal en materia medioambiental ni de la mayor o menor coincidencia de la norma autonómica con tales reglas, ya que, como hemos recordado recientemente, «un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado» [STC 65/2020, FJ 8 D) a)].

Por todo lo expuesto, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «como jurisdiccional» del art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco, por invadir el ámbito competencial reservado al Estado en el art. 149.1.6 CE.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 1772-2020 y declarar que el inciso «como jurisdiccional» del art. 3.4 de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, es inconstitucional y nulo.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de enero de dos mil veintiuno. Juan José González Rivas. Encarnación Roca Trías. Andrés Ollero Tassara. Santiago Martínez-Vares García. Juan Antonio Xiol Ríos. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Antonio Narváez Rodríguez. Alfredo Montoya Melgar. Ricardo Enríquez Sancho. Cándido Conde-Pumpido Tourón. María Luisa Balaguer Callejón. Firmado y rubricado.