

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**8964** *Sala Segunda. Sentencia 69/2025, de 24 de marzo de 2025. Recurso de amparo 8334-2021. Promovido por la asociación Gurasos Elkartea respecto de la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que inadmitió su recurso contra la autorización ambiental de instalación de una incineradora. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la jurisdicción): resolución judicial que niega legitimación activa a una asociación que no interviene al amparo de una acción pública ambiental sino en defensa de los intereses de los asociados residentes en las inmediaciones de la incineradora proyectada (STC 252/2000).*

ECLI:ES:TC:2025:69

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas, presidenta, y las magistradas y magistrados doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 8334-2021, interpuesto por la procuradora de los tribunales doña Ana Isabel Lobera Argüelles, en nombre y representación de la asociación Gurasos Elkartea, bajo la dirección técnica del letrado don Joseba Andoni Belaustegi Cuesta, contra la sentencia de 29 de marzo de 2021 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, dictada en el procedimiento ordinario núm. 821-2016. Han comparecido el Consorcio de Residuos de Guipúzcoa, la Diputación Foral de Guipúzcoa y el letrado de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la representación que ostenta. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

**I. Antecedentes**

1. La asociación Gurasos Elkartea, representada por la procuradora de los tribunales doña Ana Isabel Lobera Argüelles, ha interpuesto recurso de amparo contra la resolución judicial indicada en el encabezamiento mediante escrito presentado en el registro de este tribunal el 29 de diciembre de 2021.

2. Los hechos de los que trae causa la presente demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) La asociación Gurasos Elkartea interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra: (i) la resolución de 11 de abril de 2016, del viceconsejero de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, por la que se modificaba la declaración de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada concedida a Gipuzkoako Hondakinen Kutdeaketa, SAU, para el

proyecto de valorización energética de residuos promovido en el término municipal de Donostia-San Sebastián; y (ii) la resolución de 7 de marzo de 2016, del viceconsejero de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, que concede una segunda prórroga de doce meses del plazo para acreditar el cumplimiento de las condiciones recogidas en el apartado cuarto de la resolución de 23 de abril de 2010, de concesión de la autorización ambiental integrada y formulación de la declaración de impacto ambiental del citado proyecto. El recurso fue posteriormente ampliado a la orden de 14 de diciembre de 2016, del consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se desestiman los recursos de alzada interpuestos contra las citadas resoluciones de 11 de abril y de 7 de marzo de 2016.

Por lo que a este proceso interesa, la recurrente esgrimía en su escrito de demanda varias razones para fundar su legitimación *ad causam* en el proceso contencioso-administrativo: (i) un derecho o interés legítimo al amparo del art. 19.1 a) de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) en relación con el art. 20 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; (ii) su habilitación legal para la defensa de derechos e intereses legítimos colectivos ex art. 19.1 b) LJCA; (iii) la legitimación que le confiere la acción pública reconocida en la legislación urbanística y de ordenación del territorio, en concreto el art. 5 f) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana; y (iv) el art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco.

b) La Diputación Foral de Guipúzcoa planteó, en trámite de alegaciones previas, la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa de la asociación recurrente. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco rechazó la objeción por auto de 25 de septiembre de 2018, acogiendo los argumentos esgrimidos por la recurrente para fundar su legitimación *ad causam* en el proceso contencioso-administrativo. En concreto, la Sala consideró que la actora esgrimía «un concreto y específico interés legítimo que le vincula con la actividad objeto de impugnación, en el que sustentar su legitimación» ex art. 19.1 b) LJCA. En cuanto a la aplicabilidad de la Ley 27/2006, de 18 de julio, afirmó que la legitimación de Gurasos Elkarte para la impugnación de los actos relacionados con la autorización ambiental del proyecto de la incineradora no puede ser contemplada exclusivamente desde un plano sectorial de defensa del medioambiente, sino desde el general que marca la relación entre los fines de la asociación, que no se reducen a la protección medioambiental, y los actos objeto de recurso.

c) Concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, por providencia de 12 de febrero de 2020, con suspensión del plazo para resolver, se dio traslado a las partes para que pudieran presentar alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad con respecto al art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco. Por auto de 9 de marzo de 2020 se acordó el planteamiento de la cuestión, al entender la Sala que el precepto pudiera ser contrario al art. 149.1.6 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la legislación procesal, en relación con los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

Al efectuar los juicios de aplicabilidad y relevancia, el auto de planteamiento descartaba la posibilidad de que la legitimación de la asociación recurrente se fundamentase en el art. 20 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, habida cuenta de que su constitución fue posterior al dictado de las resoluciones del viceconsejero de Medioambiente recurridas, con lo que no cumplía con lo exigido en el art. 23.1 b) de la referida Ley. Subrayaba que las cuestiones planteadas en relación con el plan territorial sectorial de infraestructuras de residuos urbanos de Gipuzkoa se enmarcaban en materia de medio ambiente, de residuos, y no en materia urbanística. Frente a las

razones expresadas en su auto de 25 de septiembre de 2018, en el que apreciaba un interés legítimo «evidente», «concreto y específico» de la asociación recurrente, la Sala entendía que el interés legítimo invocado por la asociación se limitaba a la defensa de la salud de sus hijos, y afirmaba que el concepto de «interés legítimo» requería mayor concreción que la alegación del interés general que comparte toda la sociedad sobre la defensa de la salud ambiental de todos los ciudadanos. Concluía, en consecuencia, que el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad resultaba justificado porque lo impugnado eran resoluciones dictadas por la autoridad medioambiental por vulneración de normas legales medioambientales, lo que constituye objeto de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, y su art. 3.4 no exige ningún requisito para el ejercicio de la acción pública en esta materia a las personas jurídicas sin ánimo de lucro.

d) Solicitada aclaración por la asociación recurrente sobre las razones que sustentarían el cambio de criterio de la Sala acerca de su legitimación activa en el proceso, así como un pronunciamiento expreso sobre otros títulos de legitimación invocados en la demanda, la Sala declaró, por auto de 21 de abril de 2020, que no procedía aclaración o complemento al respecto, remitiendo al trámite de alegaciones previsto al efecto ante el Tribunal Constitucional por el art. 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

e) La STC 15/2021, de 28 de enero, declaró inconstitucional y nulo 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. Como cuestión previa abordó el óbice procesal alegado por la fiscal general del Estado, el Parlamento Vasco y la propia asociación recurrente relativo a la incorrecta formulación del juicio de relevancia por la Sala proponente de la cuestión, y, con remisión al ATC 73/2020, de 14 de julio, concluyó que conforme al control «meramente externo» que debe realizar este tribunal sobre los juicios de aplicabilidad y relevancia, el auto de planteamiento de la cuestión había cumplido el requisito de «especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión» (FJ 2).

f) A la vista de la STC 15/2021, de 28 de enero, la recurrente en amparo solicitó a la Sala sentenciadora que subsanara en el proceso *a quo* la falta de motivación respecto de la contradicción en que habría incurrido al formular el juicio de relevancia en el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con su auto anterior de 25 de septiembre de 2018; y que se pronunciase expresamente sobre las alegaciones de la demandante relativas a otros títulos de legitimación activa en el proceso, aparte de la acción pública en materia de protección ambiental reconocida por el inciso declarado inconstitucional. Esta solicitud fue rechazada mediante auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 26 de febrero de 2021, confirmado en reposición por auto de 29 de marzo de 2021.

g) El recurso contencioso-administrativo resultó finalmente inadmitido por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco mediante sentencia de 29 de marzo de 2021 por falta de legitimación activa de la asociación recurrente. La Sala entendió que se estaba ejercitando una acción popular prevista en el art. 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente [incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), sin que la entidad recurrente cumpliera con el requisito previsto en el art. 23.1, b)] de la misma ley, esto es, su constitución legal al menos dos años antes del ejercicio de la acción. A tal efecto argumentó que «se están impugnando resoluciones dictadas por la autoridad medioambiental, por vulneración de normas legales medioambientales y en materias claramente incluidas en el ámbito del art. 18 de la Ley 27/2006, de 18 de julio. Y también dentro del ámbito de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco». Afirmó que, tras la declaración de inconstitucionalidad del inciso «como jurisdiccional» del art. 3.4 de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, resultaba aplicable el art. 23.1 b) de la Ley 27/2006, y la asociación recurrente no cumplía con el requisito exigido por este

precepto. Por todo ello, falló que «concorre la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 69 b) LJCA».

h) Interesada por la asociación recurrente la «corrección, aclaración y cumplimentación» de la sentencia, la misma fue denegada por auto del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 12 de abril de 2021, que mantuvo que «[l]a finalidad de las aclaraciones a que se refiere el art. 267 LOPJ, no es dar respuesta a la discrepancia de la parte recurrente con la sentencia» por considerarla insuficientemente motivada y/o errónea.

i) El 27 de mayo de 2021, la representación procesal de la asociación Gurasos Elkarteá presentó escrito de preparación del recurso de casación contra la sentencia de 29 de marzo de 2021 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que tuvo la casación por preparada mediante auto de 14 de junio de 2021.

j) Por providencia de 11 de noviembre de 2021 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se inadmitió el recurso de casación por incumplimiento de lo establecido en el art. 89.2 LJCA –en aplicación de lo dispuesto en el art. 90.4, apartados b) y d), del mismo texto legal– al carecer el escrito de preparación de fundamentación suficiente, con singular referencia al caso, de la concurrencia de los supuestos que permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Supuestos que, en el presente asunto, no cabe apreciar, en los términos en que ha sido preparado el recurso, en tanto lo que realmente se pretende, dado el casuismo que preside lo suscitado, es la obtención de un pronunciamiento *ad casum* incompatible con la vocación nomofiláctica del vigente sistema casacional.

3. La demanda de amparo se interpuso el 29 de diciembre de 2021 contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco el 29 de marzo de 2021. La asociación recurrente imputa a la sentencia una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE). Se argumenta que la decisión de inadmisión resulta desproporcionada, en tanto se funda sobre una interpretación excesivamente rigorista y formalista de la ley. Se arguye que la selección de la norma aplicable al caso es arbitraria, manifiestamente irrazonable o fruto de un error patente y que la resolución vulnera la doctrina constitucional sobre la legitimación activa para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, impidiendo un pronunciamiento sobre el fondo de las pretensiones deducidas en el recurso. Por ello, interesa que se declare la nulidad de la resolución judicial recurrida, restituyendo a la asociación recurrente y a sus miembros en su derecho a la tutela judicial efectiva, y se ordene la retroacción de actuaciones al momento anterior al de la sentencia impugnada, para que se dicte otra respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

4. Mediante auto de 1 de febrero de 2024, la Sección Tercera del Tribunal Constitucional estimó justificada la abstención formulada por el magistrado don César Tolosa Tribiño en el presente recurso de amparo, y acordó apartarle definitivamente de su conocimiento y de todas sus incidencias.

5. La Sección Tercera de este tribunal, por providencia de 6 de mayo de 2024, acordó la admisión a trámite del presente recurso de amparo, apreciando que concurre en el mismo especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque «el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 a)]».

Acordó igualmente dirigir atenta comunicación al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y al Tribunal Supremo, a fin de que remitiesen copia de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario núm. 821-2016 y al recurso de casación núm. 4679-2021, respectivamente. En la misma resolución se emplazó a quienes

hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción de la recurrente, para que pudiesen comparecer en el plazo de diez días en el presente proceso de amparo.

6. Mediante diligencia de ordenación de 24 de junio de 2024, la Sección Tercera de este tribunal acordó tener por personados y parte en el procedimiento a la procuradora doña Teresa de Jesús Castro Rodríguez, en nombre y representación del Consorcio de Residuos de Guipúzcoa; al procurador don Jesús López Gracia, en nombre y representación de la Diputación Foral de Guipúzcoa, y al letrado de los servicios jurídicos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el nombre y representación que le corresponden, así como dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52.1 LOTC.

7. Por escrito presentado en el registro general de este tribunal el 22 de julio de 2024, doña Teresa de Jesús Castro Rodríguez, en nombre y representación del Consorcio de Residuos de Guipúzcoa, evacuó el trámite de alegaciones conferido, mostrando su oposición al recurso de amparo. Afirma que la sentencia recurrida en modo alguno vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de la actora ni le causa indefensión, al haber resuelto sobre todos los títulos de legitimación activa alegados por la asociación recurrente, que fundamenta su demanda de amparo en un interés legítimo derivado de la vecindad de los socios que ni se alegó en la demanda inicial del recurso contencioso-administrativo ni fue objeto de debate o prueba durante el proceso seguido ante la jurisdicción ordinaria. Suplica que se inadmita el recurso o, subsidiariamente, que se dicte sentencia desestimatoria del amparo pretendido, dado que el Tribunal Constitucional debe atenerse a la declaración fáctica consolidada en el proceso y la asociación recurrente no propuso ni practicó prueba alguna en la instancia tendente a acreditar el alegato fáctico del recurso de amparo en el sentido de que fue constituida por «numerosas familias en su calidad de afectadas por la actividad» y que sus socios «en su mayoría son residentes de las cercanías de la misma».

8. El letrado de los servicios jurídicos centrales de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco presentó su escrito de alegaciones el día 22 de julio de 2024 suplicando la inadmisión o, de forma subsidiaria, la desestimación del recurso de amparo.

Tras afirmar que el recurso carece de especial trascendencia constitucional, en tanto la doctrina constitucional se ha pronunciado ya acerca de la incidencia de la acción popular sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción, y no cabe apreciar que la resolución impugnada se aparte deliberadamente de la jurisprudencia constitucional existente en esta materia, sostiene que la sentencia tampoco produce indefensión ya que está debidamente motivada, fundada en Derecho y resuelve todas las cuestiones planteadas por la recurrente. Afirma que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ha dado respuesta a todas las alegaciones que la recurrente hizo, tanto en la demanda inicial como en el trámite de contestación a las alegaciones previas, en torno a su legitimación para recurrir, y ha justificado adecuadamente la conformidad a Derecho de la inadmisión a trámite por falta de legitimación activa. A continuación, reproduce el razonamiento del ATC 73/2020, de 14 de julio, FJ 2, desestimatorio del recurso de súplica interpuesto por la asociación recurrente frente a la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad planteada en el proceso *a quo* en relación con el art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, y mantiene que este tribunal reconoció entonces la adecuada motivación y razonabilidad del órgano judicial en la elección de la normativa de aplicación a la determinación de su eventual legitimación activa.

9. El 24 de julio de 2024 presentó alegaciones en el registro general de este tribunal don Jesús López Gracia, en nombre y representación de la Diputación Foral de Guipúzcoa, instando la inadmisión o, de forma subsidiaria, la desestimación del recurso de amparo promovido por la asociación recurrente. Mantiene la falta de especial trascendencia constitucional del recurso de amparo, así como la inexistencia de vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, dado que la decisión judicial de inadmisión por falta de legitimación activa de la parte fue proporcionada y debidamente razonada a la luz no solo del citado ATC 73/2020, de 14 de julio, FJ 2, sino también de la STC 15/2021, de 28 de enero, por la que se declaró inconstitucional y nulo el cuestionado art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco.

10. El 24 de julio de 2024 la asociación recurrente presentó alegaciones en las que afirmó y ratificó íntegramente el escrito de demanda.

11. El día 6 de septiembre de 2024 el fiscal ante el Tribunal Constitucional ha presentado su escrito de alegaciones solicitando la estimación del recurso al considerar que se ha lesionado el derecho fundamental de la actora a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción, y la retroacción de actuaciones al momento anterior al dictado de la sentencia de 29 de marzo de 2021, con el fin de que se dicte nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

Tras extractar los antecedentes de hecho y las alegaciones de la asociación recurrente, el Ministerio Fiscal recuerda la doctrina constitucional en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción (por todas, reproduce la STC 139/2010, de 21 de diciembre, FJ 4) y analiza su aplicación al caso. Así, afirma que, en el caso de autos, la parte actora justificó extensamente en su demanda contencioso-administrativa hasta cinco fuentes distintas de su legitimación procesal: (i) un derecho o interés legítimo al amparo del art. 19.1 a) LJCA; (ii) la defensa como asociación de un derecho o interés legítimo colectivo ex art. 19.1 b) LJCA; (iii) la acción pública urbanística; (iv) la acción pública medioambiental; y (v) la amplia doctrina que, a juicio de la recurrente, permite sostenerla por habersele reconocido legitimación procesal *ad causam* en la previa vía administrativa. En este sentido, asevera que la sentencia impugnada no contiene justificación alguna que permita apreciar el proceso racional conducente al cambio sustancial de criterio entre la argumentación desarrollada por el órgano judicial para rechazar en el trámite de alegaciones previas el óbice procesal de falta de legitimación y la empleada más tarde para plantear la cuestión de inconstitucionalidad y motivar la sentencia, pese a que la entidad recurrente así lo instó reiteradamente. Con esa omisión la sentencia carece de una verdadera fundamentación en Derecho, y su argumentación jurídica resulta arbitraria. Para inadmitir el recurso contencioso-administrativo la sentencia realiza un cambio de criterio judicial respecto del que existe un absoluto déficit de justificación que vulnera el derecho garantizado por el art. 24.1 CE.

En relación con los argumentos que acoge la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco para inadmitir el recurso, el Ministerio Fiscal considera que se caracterizan por un rigorismo y formalismo excesivos. Estima que el razonamiento que emplea la sentencia para sustentar que no existía legitimación activa *ad causam* de la asociación recurrente es contradictorio e integra afirmaciones no debidamente justificadas e interpretaciones incompatibles con el sentido propio de los conceptos jurídicos empleados por el órgano judicial, por lo que resultan incompatibles con el principio *pro actione* y las exigencias de la doctrina constitucional en relación con el derecho de acceso a la jurisdicción.

Por último, en relación con la incidencia en el recurso de amparo de las resoluciones adoptadas por este Tribunal Constitucional en la cuestión de inconstitucionalidad planteada en el procedimiento judicial *a quo*, el Ministerio Fiscal considera que cuando

este Tribunal sometió a examen el juicio de relevancia llevado a cabo por el órgano judicial en el auto de planteamiento de la cuestión de constitucionalidad, se limitó a descartar, mediante un control externo y negativo, la evidencia de una argumentación judicial notoriamente inconsistente y equivocada. Este control externo y negativo no puede equipararse al control constitucional, especialmente intenso, que ha de llevar a cabo para resolver este recurso, a través de los criterios proporcionados por el principio *pro actione* ante una pretensión de amparo que invoca la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción.

12. Por providencia de 20 de marzo de 2025 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 24 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de amparo, pretensiones de las partes y especial trascendencia constitucional.

a) El objeto del presente recurso de amparo es la sentencia de 29 de marzo de 2021 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en procedimiento ordinario núm. 821-2016, que inadmite el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la asociación recurrente, Gurasos Elkartea, contra actos administrativos relacionados con la autorización medioambiental para la instalación de una incineradora.

b) La asociación solicita de este tribunal la declaración de nulidad de la resolución judicial citada, así como el reconocimiento de su derecho fundamental de acceso a la jurisdicción, como vertiente del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Considera que la inadmisión, por falta de legitimación activa, del recurso contencioso-administrativo que entabló contra las resoluciones dictadas por los órganos administrativos competentes en materia de medio ambiente del País Vasco vulnera aquel derecho fundamental. Alega, en concreto, como motivos de impugnación: (i) que la sentencia recurrida en amparo realiza una interpretación excesivamente rigorista y restrictiva del requisito procesal de la legitimación activa; (ii) que se aparta o deja de aplicar varias normas con rango de ley que sí resultan de aplicación al caso, convirtiéndose el órgano judicial en legislador negativo; (iii) que se ha llevado a cabo una interpretación y aplicación del Derecho de la Unión Europea contrarias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y (iv) por último, el error de la sentencia en relación a la naturaleza y efectos del debate sustanciado ante este Tribunal Constitucional en torno al juicio de relevancia de la cuestión de inconstitucionalidad planteada en el proceso *a quo*.

El Consorcio de Residuos de Guipúzcoa, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Diputación Foral de Guipúzcoa, personadas en el procedimiento de amparo, interesan la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, su desestimación, por las razones apuntadas en los antecedentes. La Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, finalmente, interesa la estimación del recurso de amparo, de modo que se declare la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24.1 CE.

c) Las partes personadas –a excepción del Ministerio Fiscal– oponen la inadmisibilidad del recurso de amparo por carecer de especial trascendencia constitucional. Esta alegación debe desestimarse. Conforme a una jurisprudencia constitucional reiterada, esta exigencia de admisibilidad, que no es de carácter procesal, sino referida al fondo del asunto, es apreciada por el Tribunal en cada caso en el momento de admitir a trámite el recurso de amparo, de acuerdo con lo exigido por el art. 50.1 LOTC, sin que sea susceptible de reconsideración en el momento de la sentencia (SSTC 80/2020, de 15 de julio, FJ 2; 155/2020, de 4 de noviembre, FJ 2; 2/2022, de 24 de enero, FJ 2; 65/2023, de 6 de junio, FJ 2, y 53/2024, de 8 de abril, FJ 2, entre otras muchas).

2. Doctrina constitucional sobre el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Es doctrina consolidada de este tribunal (entre otras, SSTC 62/2006, de 27 de febrero, FJ 2; 52/2007, de 12 de marzo, FJ 2; 25/2008, de 11 de febrero, FJ 4; 144/2008, de 10 de noviembre, FJ 3; 38/2010, de 19 de julio, FJ 2, y 60/2017, de 22 de mayo, FJ 3) que uno de los contenidos esenciales del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) es el de obtener una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente planteadas ante los órganos judiciales, si bien al ser un derecho prestacional de configuración legal su ejercicio y dispensación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que haya establecido el legislador para cada sector del ordenamiento procesal, por lo que queda igualmente satisfecho cuando el órgano judicial dicta una resolución de inadmisión por apreciar la concurrencia de una causa legal que, a su vez, sea respetuosa con el contenido esencial del derecho fundamental.

Dada la trascendencia que para la tutela judicial efectiva tienen las decisiones que deniegan el acceso a la jurisdicción, su argumentación debe responder a una interpretación de las normas legales de conformidad con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental, en tanto en estos supuestos «el canon de enjuiciamiento constitucional de las decisiones de inadmisión es más severo o estricto que el que rige el derecho de acceso a los recursos» (por todas, STC 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3), situándonos «ante el control de resoluciones judiciales que cierran el acceso a la jurisdicción y, por tanto, impeditivas de la obtención de una primera respuesta judicial sobre el fondo de los derechos e intereses sometidos a tutela, supuesto en el que, conforme a nuestra doctrina constitucional, despliega su máxima eficacia el principio *pro actione*, exigiendo que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la *ratio* de la norma con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad» (STC 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 3).

Destacando las peculiaridades propias del proceso contencioso-administrativo desde la perspectiva constitucional, hemos declarado que la eficacia del control judicial de la actividad administrativa se anuda «a la necesidad de que no se entorpezca injustificadamente la promoción de las correspondientes acciones por quienes, en cada caso concreto, ostenten título de legitimación activa para impetrarlas ex art. 19 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) 29/1998» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 3).

En concreto, por lo que hace al interés legítimo, que es el concepto que usa el art. 19.1 a) LJCA para delimitar la legitimación activa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, la doctrina constitucional ha precisado que se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) sobre la esfera de derechos e intereses del sujeto. Este efecto positivo o negativo puede ser actual o futuro, pero debe ser, en todo caso, cierto, y debe ir referido a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Luego, para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso, siendo por ello inconstitucionales las decisiones jurisdiccionales de inadmisión de recursos en los que se pueda cabalmente apreciar tal interés (por todas, STC 73/2006 de 13 de marzo, FJ 3, y las allí citadas).

Por otra parte, en los supuestos en los que, como ocurre en el presente recurso, lo que está en cuestión es la legitimación activa de una asociación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, este tribunal ha admitido que ese posible interés legítimo, pese a referirse individualmente a cada vecino, pueda ser apreciado también en relación con las asociaciones de vecinos «legalmente constituidas para

defender los intereses de sus asociados [...] dados los términos de los estatutos y la razón de ser de las asociaciones vecinales» (STC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 7).

3. Enjuiciamiento del caso.

a) Cuestiones previas.

Antes de pronunciarnos sobre el fondo, han de hacerse las siguientes precisiones:

(i) Según se desprende de la demanda y de las actuaciones judiciales, las partes en el proceso contencioso-administrativo discrepan acerca del alcance de las resoluciones dictadas en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1772-2020, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco respecto del art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco. Su admisión a trámite por providencia del Pleno de 6 de mayo de 2020 motivó la interposición por la asociación ahora recurrente en amparo de recurso de súplica, en el que se dictó el ATC 73/2020, de 14 de julio, con un pronunciamiento desfavorable a la actora, pues entendió este tribunal que, «conforme al control meramente externo que nos corresponde realizar», el auto de planteamiento de la cuestión había cumplido el requisito procesal de «especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión». Tras este pronunciamiento, la STC 15/2021, de 28 de enero, estimó la cuestión de inconstitucional planteada, declarando inconstitucional y nulo el inciso «como jurisdiccional» del art. 3.4 de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero.

En la sentencia ahora impugnada en amparo, la Sala argumenta la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa de la recurrente basándose en la confirmación por ATC 73/2020, de 14 de julio, del juicio de relevancia desarrollado en el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, para concluir que allí se razonó «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 [3/1998]».

El art. 37.1 LOTC establece que este tribunal podrá rechazar, en trámite de admisión, mediante auto y sin otra audiencia que la del fiscal general del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada. El art. 35.1 LOTC exige, en tal sentido, que la norma con rango de ley de la que tenga dudas un juez o tribunal sea aplicable al caso y que de su validez dependa el fallo. Como hemos señalado reiteradamente (por todas, STC 72/2017, de 5 de junio, FJ 1), es función exclusiva de los órganos judiciales (art. 117.3 CE) la de formular el pertinente juicio de aplicabilidad, de la misma manera que, una vez seleccionada la norma aplicable, les corresponde la función de exteriorizar el juicio de relevancia, que hemos definido como el «esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada» (por todos, AATC 93/1999, de 13 de abril, FJ 3, y 21/2001, de 30 de enero, FJ 1). Sobre este «juicio de relevancia» como requisito de procedibilidad ejerce el Tribunal Constitucional un «control meramente externo» (ATC 159/2016, de 20 de septiembre, FJ 2), lo que significa que debe verificar su concurrencia a fin de que no se haga un uso de la cuestión de inconstitucionalidad «no acomodado a su naturaleza y finalidad propias» (ATC 9/2019, de 12 de febrero, FJ 2, y los que en él se citan), pero no sustituir al órgano judicial en la determinación de ese nexo causal (STC 41/1990, de 15 de marzo, FJ 2) que es una tarea propiamente jurisdiccional y por tanto reservada a aquel (art. 117.3 CE).

Con arreglo a lo anterior, el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco razonó suficientemente en su momento por qué, a juicio de la Sala, la validez del art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco resultaba determinante para la resolución del proceso *a quo*, exponiendo motivadamente que la acción ejercida por la recurrente era de naturaleza medioambiental y no urbanística,

con lo que quedaba sujeta a la citada Ley del Parlamento Vasco cuyo art. 3.4 le reconocía el posible ejercicio de la acción pública medioambiental en vía jurisdiccional sin requisito adicional alguno. En el ejercicio de su control meramente externo no correspondía a este Tribunal Constitucional revisar, desde el plano de la legalidad ordinaria, el criterio del órgano judicial, salvo que su argumentación resultara notoriamente inconsistente o equivocada (por todas, SSTC 38/2014, de 11 de marzo, FJ 3); lo que no fue, considerado el caso. De haberse declarado la constitucionalidad del precepto, la legitimación activa de la asociación recurrente habría resultado incontrovertida.

Distinta es, en cambio, la función de este tribunal en el caso del recurso de amparo, que constituye un remedio jurisdiccional para la reparación de lesiones singulares y efectivas de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en los arts. 14 a 30 CE, sin que puedan hacerse valer por medio de dicha vía, conforme al art. 41.3 LOTC, otras pretensiones que las dirigidas a su restablecimiento o preservación (por todos, AATC 286/2006, de 24 de julio, FJ 2, y 107/2018, de 8 de octubre, FJ 1). Nuestro análisis del presente caso ha de entrar, en consecuencia, en un enjuiciamiento de fondo sobre la lesión que la recurrente en amparo imputa a la resolución judicial finalmente dictada en el proceso *a quo* de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en la vertiente de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), a causa de la preterición, por la resolución judicial impugnada, de otros títulos de legitimación activa ajenos a la acción pública medioambiental y urbanística una vez declarado inconstitucional el precepto cuestionado.

(ii) Las partes difieren también acerca de la incidencia en el proceso contencioso administrativo de la aplicación del Derecho de la Unión Europea. Asegura la demanda que la Sala interpreta y aplica en la sentencia impugnada los arts. 20 a 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), en contradicción con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en concreto, con las SSTJUE de 12 de mayo de 2011, asunto C-115/09, *Federación Alemana de Medio Ambiente y Conservación de la Naturaleza*, y de 16 de abril de 2015, asunto C-570/13, *Gruber*. De acuerdo con esta última, la falta de legitimación de un gran número de particulares, entre ellos los vecinos, resulta contraria al objetivo del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998, y de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y, por lo tanto, incompatible con el art. 11.1 de esta última Directiva.

Al respecto debemos advertir desde este momento que, conforme a nuestra reiterada doctrina, el Derecho de la Unión Europea, incluyendo el principio de primacía que rige las relaciones con nuestro ordenamiento interno, no constituye canon de constitucionalidad que pueda ser invocado para fundamentar por sí solo un recurso de amparo, sin perjuicio de que sea tenido en cuenta como fuente de interpretación de nuestros derechos fundamentales por la vía del art. 10.2 CE (por todas, STC 66/2024, de 23 de abril, FJ 1, y las que allí se citan). Asimismo, la jurisprudencia tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sirven como criterio de interpretación de las normas constitucionales sobre libertades y derechos fundamentales por la citada vía del art. 10.2 CE [entre otras, SSTC 66/2022, de 2 de junio, FJ 4 A) c), y 87/2022, de 28 de junio, FJ 3.3 A)].

Por esta razón, desde nuestra perspectiva constitucional, al dirigirse el recurso de amparo contra una resolución judicial que acuerda la inadmisión de una demanda por ausencia de legitimación activa, el derecho fundamental concernido es el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), que, por lo demás, es el que reputa vulnerado la demanda de amparo y el que ha sido identificado como objeto del recurso tanto por el Consorcio de Residuos de

Guipúzcoa como por la administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Diputación Foral de Guipúzcoa y el Ministerio Fiscal. Por lo tanto, es el que debemos tomar en consideración para nuestro enjuiciamiento.

b) Con base en las consideraciones precedentes, estamos ya en disposición de examinar si, en el caso enjuiciado, la sentencia de inadmisión del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa de la recurrente vulneró o no el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE) de la ahora demandante en amparo.

Tanto la doctrina constitucional como la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo [por todas, STC 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3, y STS de 31 de octubre de 2000, FJ 3 (ECLI:ES:TS:2000:7927)] han afirmado la aplicación más intensa del principio *pro actione* en el derecho de acceso a la jurisdicción y el carácter restrictivo con que han de interpretarse las causas de inadmisibilidad. Ciertamente es que la STC 15/2021, de 28 de enero, FJ 3, afirma de forma categórica, al resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con este proceso, que «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 del art. 19.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA)». Ahora bien, esta afirmación en modo alguno puede interpretarse como exclusión, por parte de este tribunal y en este caso concreto, de la existencia de un título de legitimación basado en la norma general que recoge ese art. 19.1 a) LJCA. Por el contrario, este tribunal aprecia que en este caso concurren circunstancias particulares que hacen que la interpretación de nuestra propia sentencia que lleva a cabo la resolución impugnada resulte excesivamente rigurosa y formalista, provocando la desproporcionada consecuencia de impedir materialmente el ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción para obtener la tutela de intereses legítimos frente a la actuación de las administraciones públicas.

En su auto inicial de 25 de septiembre de 2018 el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco había considerado acreditado que Gurasos Elkarte es una asociación constituida el 7 de mayo de 2016 para promover y participar en el debate sobre la oportunidad y conveniencia de construir una incineradora en Guipúzcoa, que había expresado en el art. 2 de sus estatutos su oposición a la construcción de la planta incineradora de Zubieta por entender que no garantiza la salud de los hijos de los asociados y que se debe despolitizar el debate sobre la gestión de los residuos en la zona en busca de una solución consensuada que garantice la salud. Sobre estos fundamentos, y haciéndose eco del interés alegado por la asociación «en la defensa colectiva de la integridad y bienestar de los hijos/as de los socios que la componen», así como del hecho de que «la asociación tiene su sede a menos de 1 000 metros de la incineradora y que los socios residen en sus inmediaciones», el órgano judicial declaró no haber lugar a declarar la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa en trámite de alegaciones previas, en tanto «la actora esgrime un concreto y específico interés legítimo que le vincula con la actividad objeto de impugnación, en el que sustentar su legitimación; haciendo evidente su legitimación ante este orden jurisdiccional ex artículo 19.1 b) LJCA».

En su posterior auto de 9 de marzo de 2020 afirma, en cambio, que «el hecho de que la Sala desestimara la alegación en el trámite de alegaciones previas, no es óbice para que las partes puedan alegar la concurrencia de la causa de inadmisibilidad, y la Sala resolver la cuestión planteada». Respecto del interés legítimo invocado por la asociación, aprecia ahora que se limita a «la defensa de la salud de sus hijos», declarando que el concepto de interés legítimo «requiere mayor concreción, que la alegación de interés general que comparte toda la sociedad sobre la defensa de la salud ambiental, de todos los ciudadanos». No dedica consideración alguna al hecho de que no se hubiera invocado por la demandante el interés difuso de la salud ambiental de toda la sociedad o de las generaciones futuras sin más, sino, en particular, la de los asociados y sus hijos,

residentes todos ellos en las inmediaciones de la incineradora proyectada, ámbito territorial en el que tiene su domicilio, por lo demás, la recurrente.

Este tribunal entiende que, del mismo modo que la STC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 7, admitió el interés legítimo de una asociación de vecinos constituida para denunciar los problemas que aquejaban al servicio público de saneamiento de aguas, reconociendo su legitimación activa para impugnar la exigencia y el pago de precio público por el alcantarillado que debía dar servicio a una urbanización o barriada y al que quedaba obligado cada vecino a título individual, este mismo título de legitimación ha de extenderse también a casos como el presente en el que los vecinos deciden asociarse para impugnar de forma colectiva una disposición general o un acto administrativo de efectos ambientales localizados precisamente en el área geográfica en que se hallan ubicados sus respectivos domicilios. Sin duda defienden con ello un interés específico, una ventaja o utilidad pública como residentes en la zona, que va más allá del interés público o general que se atribuye a la acción colectiva para la defensa del cumplimiento de la legalidad medioambiental vigente.

La sentencia ahora impugnada no dedica, a pesar de ello, consideración alguna al hecho de que la asociación recurrente no invoca de forma expresa la salud ambiental de todos los ciudadanos, sino tan solo la concreta y específica de los asociados residentes en las inmediaciones de la incineradora proyectada que incluye, pero va más allá, de aquel interés colectivo, público o general, propio de la acción pública medioambiental, común a toda la ciudadanía sin perjuicio de su lugar concreto de residencia.

En definitiva, el órgano judicial no valoró, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos para la admisión a trámite de la demanda, el resultado desproporcionado que derivaba de su decisión a la vista de la *ratio* del art. 19.1 b) LJCA, impidiendo el enjuiciamiento de fondo del asunto y vulnerando, en consecuencia, las exigencias del principio de proporcionalidad (así, SSTC 112/2019, de 3 de octubre, FJ 4; 80/2020, de 15 de julio, FJ 3, y 89/2020, de 20 de julio, FJ 3).

Por todo cuanto antecede, este tribunal concluye que, a la hora de proceder a determinar la legitimación activa de la recurrente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, la sentencia impugnada incurrió en una interpretación excesivamente formalista del referido presupuesto procesal, que no satisface el canon de control constitucional reforzado que impone el principio *pro actione*, lesionando con ello el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de la recurrente en amparo.

#### 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 el recurso de amparo interpuesto por la asociación Gurasos Elkartea y, en su virtud:

1.º Declarar que ha sido vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción.

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la sentencia de 29 de marzo de 2021 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, dictada en el procedimiento ordinario núm. 821-2016), con retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior a su dictado, para que el órgano judicial decida sobre la admisión a trámite del recurso contencioso-administrativo con pleno respeto al derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de marzo de dos mil veinticinco.—Inmaculada Montalbán Huertas.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.