

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL AMBIENTAL ESPAÑOLA

(PRIMER SEMESTRE 2025)

CLARA ESTEVE-JORDÀ

Investigadora postdoctoral

Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals, Universitat Autònoma de Barcelona
(ICTA-UAB)

SUMARIO: 1. Tutela judicial efectiva y derecho de acceso en materia ambiental: ilegítima denegación de legitimación a asociación vecinal. 2. Restricciones al régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico. 3. Convalidación, por parte de la Diputación Permanente, del Decreto-ley de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

1. Tutela judicial efectiva y derecho de acceso en materia ambiental: ilegítima denegación de legitimación a asociación vecinal

En la Sentencia 69/2025, de 24 de marzo, el Tribunal Constitucional español estima el recurso de amparo interpuesto por la asociación Gurasos Elkarte, al considerar que la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que había inadmitido su recurso contencioso-administrativo contra la autorización medioambiental de una incineradora, había vulnerado su derecho fundamental de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE). La Sala del tribunal vasco había inadmitido el recurso por considerar que la asociación no tenía legitimación activa, limitándose a la acción pública medioambiental recogida en una norma declarada inconstitucional con posterioridad (art. 3.4 de la Ley 3/1998, general de protección del medio ambiente del País Vasco). Sin embargo, el Tribunal Constitucional recuerda que esa inconstitucionalidad no excluye que la asociación pudiera estar legitimada por otros títulos, como el interés legítimo en sentido del art. 19.1 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). Este precepto establece que están legitimados ante el orden

jurisdiccional contencioso-administrativo: “a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo”.

Para delimitar la legitimación activa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el Tribunal reconoce que, al igual que en la STC 252/2000 se admitió la legitimación de una asociación vecinal para impugnar un precio público por alcantarillado, esta legitimación también se extiende a asociaciones de vecinos que actúan colectivamente contra normas o actos administrativos con impacto ambiental en su zona de residencia, ya que defienden un interés específico como habitantes del lugar afectado, más allá del interés general por la legalidad ambiental. Para ello, recuerda en el FJ 2 que la doctrina constitucional ha indicado que la legitimación activa 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).”

El Alto Tribunal reprocha al tribunal vasco una interpretación excesivamente formalista y restrictiva, al no valorar que Gurasos alegaba un interés específico y diferenciado: la protección de la salud de los hijos de sus asociados, residentes en las inmediaciones de la incineradora, lo que supera el interés general o difuso de toda la ciudadanía. Esta interpretación “excesivamente rigorista y restrictiva del requisito procesal de la legitimación activa”, dice el TC, impidió de forma desproporcionada el acceso a la justicia y vulneró el principio *pro actione* que rige este derecho fundamental. Dicho principio exige que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la *ratio* de la norma para 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). También recuerda el TC que el Derecho de la UE no puede ser invocado por sí solo como canon de constitucionalidad, pero debe ser tenido en cuenta como fuente interpretativa, especialmente cuando refuerza derechos fundamentales (FJ 3 a) ii).

En conclusión, el TC declara la nulidad de la sentencia recurrida por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva de Gurasos, reafirmando el papel garantista del acceso a la jurisdicción en defensa de intereses ambientales específicos y vecinales. Según el Tribunal Constitucional, el órgano judicial vasco no valoró 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 (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).

2. Restricciones al régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico

La STC 64/2025, de 13 de marzo, aborda la constitucionalidad del Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, el cual introduce restricciones al uso turístico de viviendas en municipios con problemas de acceso a la vivienda. Dicho Decreto-ley establece que, en determinados municipios catalanes, las viviendas de uso turístico solo podrán operar si están expresamente previstas en el planeamiento urbanístico y si cuentan con licencia previa y limitada en número y tiempo. También introduce un tope máximo de 10 viviendas turísticas por cada 100 habitantes, y las licencias se otorgan por un máximo de cinco años, prorrogables, siempre que se respeten los criterios urbanísticos establecidos.

El recurso había sido interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con diversos preceptos de dicho Decreto-ley catalán. En la sentencia se discuten los límites de los decretos-leyes; en particular, la justificación de la concurrencia del presupuesto habilitante para el dictado de una norma de urgencia que, en determinados municipios, supedita la posibilidad de destinar viviendas para uso turístico a la previsión

expresa en el planeamiento urbanístico y la obtención de licencia previa, limitada en número y vigencia.

A modo de resumen, en primer lugar, el Tribunal Constitucional español considera que el Gobierno de la Generalitat motivó de forma suficiente y razonable la utilización del Decreto-ley, al existir una conexión clara entre la urgencia alegada y la problemática concreta que se pretendía abordar: el impacto negativo de las viviendas turísticas sobre el acceso a la vivienda en Cataluña. Por lo tanto, era justificada la extraordinaria y urgente necesidad de su aprobación bajo la morfología jurídica de Decreto-ley, tal y como exigen la Constitución (art. 86.1 CE) y el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 64). En segundo término, el sometimiento de las viviendas de uso turístico a un régimen de autorización previa, limitado en cuanto a número y duración, no constituía una regulación directa del derecho de propiedad (art. 33 CE) con carácter general, por lo que no se excedían los límites materiales impuestos a los decretos-leyes. En tercer lugar, el establecimiento de licencias previas no vulneraría a juicio del TC la normativa básica estatal en materia de unidad de mercado (Ley 20/2013), ya que la medida responde a una razón imperiosa de interés general: la protección del entorno urbano. Por ello, la medida se estima adecuada y proporcionada al fin perseguido.

En cuarto lugar, la norma impugnada no lesionaría, según el TC, la autonomía local, dado que la regulación se inscribe en materias de interés general supramunicipal, como son la vivienda y la ordenación territorial, y además garantiza mecanismos adecuados de participación municipal¹. Por último, el listado de municipios afectados que contiene el Decreto-ley no contravendría, según el Alto Tribunal, el principio de igualdad, ya que las situaciones territoriales no son equiparables. Tampoco infringe el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), al no tratarse de una ley singular, ni el principio de seguridad jurídica, pues los conceptos empleados, aunque puedan requerir interpretación, son jurídicamente manejables conforme a los criterios ordinarios.

¹ Respecto al extremo de la autonomía local en esta sentencia, véase: Font i Llovet, T. “Un nuevo perfil constitucional de la autonomía local. La Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2025, de 13 de marzo”. *Acento Local*, 23/04/2025, <<https://www.gobiernolocal.org/acento-local/un-nuevo-perfil-constitucional-de-la-autonomia-local-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-64-2025-de-13-de-marzo/>> recuperado el 2 de mayo de 2025.

Por todo ello, el Tribunal Constitucional desestima íntegramente el recurso. De esta forma, la sentencia valida la potestad de las comunidades autónomas para intervenir normativamente sobre el alquiler turístico, entre otras razones, por motivos ambientales, lo que podría sentar un precedente para futuras regulaciones similares en otras CCAA. Sin embargo, la sentencia cuenta con un voto particular discrepante, suscrito por los magistrados don Enrique Arnaldo Alcubilla y doña Concepción Espejel Jorquera, quienes consideran que el recurso de inconstitucional debiera haber sido estimado por carecer el Decreto-ley enjuiciado del presupuesto necesario habilitante, motivo por el cual no debieran haberse examinado el resto de los motivos de inconstitucionalidad alegados. Argumentan que no se había justificado adecuadamente la urgencia del Decreto-ley y que la disposición transitoria segunda vulneraba el derecho de propiedad (art. 33 CE) al no prever una compensación suficiente.

En cuanto a las cuestiones ambientales que para la presente crónica interesan, procede resaltar lo siguiente. En el FJ 5, c), cuando el TC analiza la aplicabilidad al caso, nos recuerda el tenor literal del art. 17.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que dispone lo siguiente:

“Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen. (...) Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

(a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

(b) Respecto a las instalaciones, bienes o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

(...)”

En el FJ 6 c) (iii) de la sentencia, el TC corrobora que tanto la vivienda como la ordenación del territorio y el urbanismo son materias de interés supramunicipal, lo que hace que sean objeto de competencias exclusivas autonómicas (arts. 148.1.3 CE y 137, 149.1 y 149.5 EAC, respectivamente), que habilitan a la Comunidad Autónoma de Cataluña, dentro del respeto a la legislación básica, a definir y llevar a cabo sus propias políticas en estas materias, incluyendo en particular

“[l]a determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental” [art. 149.1 e) EAC],

“[l]a regulación del régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos” [art. 149.5 a) EAC] y

“[l]a política de suelo y vivienda [...] y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo” [art. 149.5 d) EAC].

El Tribunal Constitucional atribuye la razón a la Generalitat de Cataluña en cuanto al hecho de que la proliferación de viviendas turísticas incide directamente en aspectos clave: reduce la disponibilidad de viviendas para uso habitual y permanente, favorece el desplazamiento de la población hacia otros municipios y genera impactos negativos en la política autonómica de vivienda, así como en el equilibrio territorial, demográfico, social, económico y ambiental de la comunidad. Y recuerda el Tribunal que la legislación estatal básica encarga expresamente a las comunidades autónomas, a través de su normativa sobre ordenación territorial y urbanística, garantizar que el suelo residencial contribuya al cumplimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 3.4 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). Además, se deben prever mecanismos eficaces que aseguren el equilibrio en los entornos urbanos, la protección de la calidad de vida y el acceso a la vivienda, y la promoción un desarrollo urbano sostenible (art. 15.3 Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda). Así, la Sentencia 64/2025 del Tribunal Constitucional, aunque centrada en el acceso a la vivienda y la regulación del uso turístico de inmuebles, tiene consecuencias relevantes para el medio ambiente urbano. Al validar la

constitucionalidad del Decreto-ley 3/2023 catalán, el Tribunal reconoce que la proliferación de viviendas turísticas puede afectar negativamente al equilibrio ambiental. La sentencia permite, por tanto, que los poderes públicos adopten medidas restrictivas frente a usos intensivos del suelo urbano que comprometan, entre otros aspectos, la sostenibilidad del entorno. Al considerar constitucional la exigencia de licencias administrativas previas para limitar este tipo de usos, el Tribunal refuerza indirectamente la función ambiental de la ordenación territorial y urbana.

Además, la resolución consolida un enfoque del derecho de propiedad en el que el uso lucrativo del suelo, como el turístico, puede ser limitado en beneficio del interés general, sin que ello implique vulneración de su contenido esencial. Esto podría abrir la puerta a políticas públicas que prioricen la función ecosocial de la vivienda, y legitima regulaciones orientadas a preservar el equilibrio ecológico de los entornos urbanos. De este modo, la sentencia contribuye a consolidar el principio de sostenibilidad como criterio constitucionalmente válido, aunque curiosamente, lo sigue nombrando “principio de desarrollo urbanístico sostenible”, no cerrando suficientemente así la puerta a la continuidad del crecimiento urbano.

3. Convalidación, por parte de la Diputación Permanente, del Decreto-ley de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía

Con ocasión de la Sentencia 40/2025, de 11 de febrero, el Tribunal Constitucional español falló sobre un recurso interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista respecto del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía. Entre otras cosas, los arts. 22, 23 y 25 del Decreto-ley mencionado reformaban, respectivamente, los decretos de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía 18/2015, de 27 de enero (Reglamento de régimen aplicable a los suelos contaminados) y 109/2015, de 17 de marzo (Reglamento de vertidos al dominio público hidráulico y al dominio público marítimo-terrestre), y de la

Consejería de Turismo y Deporte 72/2017, de 13 de junio (sobre el municipio turístico).

En la sentencia se discuten principalmente los límites materiales de los decretos leyes; esto es, la pérdida parcial de objeto del proceso y la convalidación de la norma de urgencia por la diputación permanente, que fue convocada en el contexto de la pandemia de la Covid-19. También se discute la validez o nulidad de los preceptos que reformaban la Ley de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía, los reglamentos sobre suelos contaminados y vertidos al dominio público hidráulico y marítimo terrestre, y el decreto de municipio turístico de Andalucía.

El recurso se fundamentaba, en primer lugar, en la supuesta vulneración del procedimiento constitucional de convalidación de los decretos-leyes, al haber sido aprobado por la Diputación Permanente del Parlamento andaluz y no por el Pleno, como establece el artículo 86 CE en conexión con el artículo 23.2 del propio texto constitucional. En segundo lugar, se alegaba que el decreto carecía del presupuesto habilitante de “extraordinaria y urgente necesidad”, y que en algunos de sus preceptos se vulneraban los límites materiales establecidos por el artículo 86.1 CE, especialmente en lo que se refiere a las materias que afectan a los derechos fundamentales o al régimen de las comunidades autónomas. La justificación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad se encontraba en la exposición de motivos explicativos de las reformas de liberalización, simplificación y reducción de trámites administrativos en materia (entre otras), como: ordenación del territorio y urbanismo, pesca, actividades agroalimentarias, turismo, medio ambiente, agua y sector energético. Finalmente, también se invocaba un exceso competencial por parte de la Junta de Andalucía, al modificar regulaciones que se entienden cubiertas por competencias estatales exclusivas, en particular en materia de protección del patrimonio histórico (art. 149.1.28 CE).

Durante la tramitación del recurso, el Decreto-ley 2/2020 fue parcialmente derogado o modificado por otros dos decretos-leyes aprobados por la Junta de Andalucía (el Decreto-ley 26/2020 y el Decreto-ley 26/2021), como resultado de negociaciones con el Gobierno central, que también había interpuesto inicialmente un recurso de inconstitucionalidad. Estos cambios legislativos

llevaron al desistimiento del Gobierno en su recurso, y provocaron la pérdida sobrevenida de objeto respecto de varias de las impugnaciones planteadas. No obstante, el Tribunal entra a valorar las cuestiones que mantenían vigencia al momento de dictar sentencia, en especial las que afectan a la competencia legislativa autonómica en relación con los estándares mínimos de protección del patrimonio histórico.

En este sentido, resulta especialmente relevante el análisis que el Tribunal hace del art. 13 del Decreto-ley 2/2020, que eliminaba la necesidad de obtener una autorización administrativa previa para ciertas intervenciones sobre bienes integrantes del patrimonio histórico. El Tribunal concluye que esta supresión puede conllevar una vulneración del artículo 149.1.28 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen de protección del patrimonio cultural. Al suprimir el requisito de autorización, se compromete la garantía de una protección mínima uniforme en todo el territorio del Estado, lo que constituye una injerencia inconstitucional en las competencias estatales. Aunque dicho precepto fue posteriormente modificado, el Tribunal considera que la controversia no ha perdido relevancia jurídica y establece doctrina en la materia.

En resumen, y por todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional decide estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad. Declara la pérdida de objeto de la impugnación de carácter competencial del art. 13 del Decreto-ley enjuiciado, declara inconstitucionales y nulos los arts. 7, 22, 23 y 25 de dicho Decreto-ley, y en todo lo demás, desestima el recurso de inconstitucionalidad. En definitiva, esta sentencia refuerza el papel del Tribunal Constitucional como garante del equilibrio competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, y subraya la especial protección que merecen los bienes culturales y ambientales frente a políticas de simplificación normativa que puedan menoscabar su tutela efectiva. Se trata, por tanto, de una decisión de cierto interés para el seguimiento de la jurisprudencia ambiental con dimensión constitucional.

La sentencia, no obstante, cuenta con tres votos particulares. Por un lado, los magistrados Doña María Luisa Balaguer y Don Ramón Sáez consideran que la Diputación Permanente no tiene atribuida la función de convalidación de decretos-ley fuera de los periodos previstos reglamentariamente (vacaciones o

interregno legislativo), contrariando así el artículo 23.2 CE. Argumentan que el problema no se limita a cuestiones de organización parlamentaria, sino que afecta al sistema de fuentes y al principio democrático, al no haberse garantizado un control parlamentario adecuado sobre una norma con rango de ley. Recuerdan que, conforme a la jurisprudencia constitucional (STC 93/2015), los decretos-leyes autonómicos deben estar sometidos a límites estrictos, incluyendo el control posterior del Parlamento. El Estatuto de Autonomía andaluz delega al Reglamento parlamentario la definición de estos procedimientos, pero este no atribuye expresamente a la Diputación Permanente la competencia para convalidar decretos-leyes. Por tanto, sostienen que el acuerdo de convalidación y el propio decreto-ley deberían haberse declarado inconstitucionales y expulsados del ordenamiento jurídico.

En cuanto al segundo voto particular, el magistrado Don Enrique Arnaldo manifiesta su acuerdo con el fallo, pero discrepa del fundamento jurídico 5. En este, el Tribunal declaró inconstitucionales ciertos artículos por falta de justificación de la extraordinaria y urgente necesidad al modificar normas reglamentarias, pero avaló otros por considerar que el Gobierno autonómico sí motivó la urgencia. Arnaldo critica esta doctrina constitucional por permitir que el Ejecutivo utilice el decreto-ley para regular materias que podrían abordarse mediante reglamentos, lo que considera contrario al carácter excepcional del Decreto-ley y a la división de funciones entre Gobierno y Parlamento. Defiende que solo el legislador parlamentario, y no el Ejecutivo, puede regular con rango de ley materias que también pueden ser reguladas por vía reglamentaria. Además, advierte de las graves consecuencias jurídicas de esta práctica, como limitar el acceso de los particulares a la justicia, al quedar solo el recurso de inconstitucionalidad como vía de impugnación. Por ello, aboga por rectificar la doctrina y declarar también inconstitucionales los artículos 20 y 21 del decreto andaluz, en coherencia con su posición mantenida en otros votos particulares anteriores.

Finalmente, el magistrado Don Juan Carlos Campo Moreno discrepa de la sentencia por considerar que vulnera el principio democrático, al permitir que la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía convalide un decreto-ley en un supuesto no previsto por la Constitución. A su juicio, el artículo 78.2 CE

solo permite esa facultad a la Diputación Permanente en caso de disolución o expiración del mandato parlamentario, y extender esa posibilidad a otras situaciones, como hizo la mayoría del Tribunal, supone una interpretación excesiva que desnaturaliza el control parlamentario exigido para los decretos-leyes. Además, critica que no se haya abordado expresamente si esa previsión constitucional se aplica también a los parlamentos autonómicos, pese a ser un punto clave del recurso.