

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**630** *Pleno. Sentencia 269/2015, de 17 de diciembre de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 2869-2012. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, sobre la Ley de Castilla y León 2/2008, de 17 de junio, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora). Principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, derecho a la tutela judicial efectiva (ejecución) y competencias en materia ambiental: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad que no respeta su carácter prejudicial.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2869-2012 promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Valladolid) sobre la Ley de Castilla y León 2/2008, de 17 de junio, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora), por posible vulneración de los arts. 9.3 y 24.1 CE, en relación con el art. 117 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales y del art. 149.1.23 CE, en relación con el art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril de residuos. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado y el Gobierno de Castilla y León. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 16 de mayo de 2012 al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento correspondiente, el Auto de 19 de abril de 2012, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Valladolid) plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley de Castilla y León 2/2008, de 17 de junio, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora), por posible vulneración de los arts. 9.3 y 24.1 CE, en relación con el art. 117 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales y del art. 149.1.23 CE, en relación con el art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, tal y como los relata la propia Sala, son los siguientes:

a) La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León dictó Auto el 4 de julio de 2007 por el que se accedía a la medida cautelar de suspensión de la ejecutividad de la Orden de 10 de julio de 2006 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León por la que se concede autorización ambiental a la entidad mercantil TRECISA para la construcción de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora). Medida cautelar solicitada por la federación Ecologistas en Acción de Castilla y León en el marco del recurso interpuesto contra la referida orden.

b) El 24 de junio de 2008 se publicó en el «Boletín Oficial de Castilla y León» la Ley 2/2008, de 17 de junio, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora). Conferido traslado a las partes en la pieza separada de suspensión sobre la incidencia de esta norma en el referido incidente, la Sala, tras oír a las partes, acuerda el 25 de noviembre de 2009, mediante providencia, no acceder a la paralización de la obras interesada por la parte recurrente en la pieza de medidas cautelares al haber otorgado la Ley 2/2008 autorización ambiental para la construcción del centro de residuos litigioso.

c) La recurrente, la Federación Ecologistas en Acción de Castilla y León solicita mediante escrito de 15 de noviembre de 2010, la ampliación del recurso en su día interpuesto a la resolución de 1 de septiembre de 2010, de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio, por la que se hace pública la Orden de 6 de agosto de 2010 por la que se acuerda considerar como modificación no sustancial la ampliación de la relación de residuos admisibles en las instalaciones que cuentan con autorización ambiental según la Ley 2/2008, de 17 de junio, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora) y frente a la resolución de 11 de enero de 2010 por la que se notifica al titular de la instalación que puede proceder al inicio de la actividad. La recurrente solicita el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2008, de 17 de junio. Por providencia de 18 de enero de 2011 se tuvo por ampliado el recurso contencioso-administrativo a las dos resoluciones mencionadas.

d) El 26 de marzo de 2012 el órgano judicial dictó providencia por la que se acuerda oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Ley 2/2008, de 17 de junio, por la posible infracción de los siguientes preceptos constitucionales:

– Infracción del art. 149.1.23 CE, en relación con el art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, que tiene la consideración de legislación básica sobre medio ambiente, en cuanto que se concede autorización ambiental y se autoriza la ejecución del proyecto para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora), sin que exista un plan regional de ámbito sectorial de residuos industriales de Castilla y León, ya que el plan de residuos industriales de Castilla y León 2002-2010, ha sido anulado por Sentencia firme de 18 de marzo de 2004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, precisamente por omitir los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos que exige el art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. Igualmente el plan regional de ámbito sectorial de residuos industriales de Castilla León 2006-2010 ha sido anulado por Sentencia de 22 de junio de 2007, por la misma razón que el anterior. Sentencia confirmada por el Tribunal Supremo en sentencia de 18 de octubre de 2011.

– Infracción del art. 24.1 CE, en relación con el art. 117.3 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, por cuanto la citada Ley se configura

como una *ley ad casum* con el propósito de eludir los autos de la Sala que suspendían la ejecutividad de la autorización ambiental concedida a TRECISA.

– Infracción del art. 23 CE, en relación con el art. 9 CE, pues la declaración por ley del proyecto regional impide la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos a través del trámite de intervención pública, así como su facultad de ejercer la acción pública que la ley les otorga en el control de la legalidad urbanística y ambiental.

– Infracción del art. 24.2 CE por vulneración del derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, al privar a los ciudadanos de la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria para defender sus derechos legítimos.

– Infracción de los principios constitucionales de división de poderes, generalidad de la ley, reserva de jurisdicción, jerarquía normativa, reserva de la Administración de la acción ejecutiva y control judicial de la actividad administrativa.

– Infracción del principio de igualdad en la ley (art. 14 CE).

– Infracción del principio de autonomía municipal del art. 140 CE, al privar al Ayuntamiento afectado de la competencia para autorizar las obras.

– Infracción de los arts. 43 CE y 45 CE, por cuanto las instalaciones pueden representar un riesgo para los habitantes de la ribera del Duero zamorana.

– Infracción del principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad.

e) La representación procesal de la federación ecologista estimó procedente el planteamiento de la cuestión. La Letrada de la Junta de Castilla y León alegó la deficiente formulación del juicio de relevancia y descartó la existencia de las vulneraciones constitucionales enumeradas en la providencia de 26 de marzo de 2012. La representación de TRECISA descartó las vulneraciones referidas y alegó que la Ley 2/2008 otorga una nueva y distinta autorización ambiental por lo que la Sala puede dictar su sentencia sobre el objeto del procedimiento sin necesidad de examinar la validez de la misma. El Fiscal se limitó a informar que pudiéndose haber vulnerado algunos de los artículos relacionados en la providencia de 26 de marzo no se opone al planteamiento de la cuestión.

f) El órgano judicial dictó Auto de 19 de abril de 2012 en el que acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto a la Ley 2/2008, de 17 de junio, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora), por posible vulneración de los arts. 9.3 y 24.1 CE, en relación con el art. 117 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales y del art. 149.1.23 CE, en relación con el art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos.

3. Del contenido del Auto interesa destacar lo siguiente:

a) Tras exponer los antecedentes del caso y recoger las alegaciones de las partes en el preceptivo trámite de audiencia, inicia el Auto sus razonamientos jurídicos señalando que concurren los presupuestos formales para el planteamiento de la cuestión.

Para la Sala la interrelación entre la validez de la Ley 2/2008 y el fallo de la sentencia resulta de que en el recurso contencioso administrativo se han impugnado tanto la Orden de 10 de julio de 2006, por la que se concede autorización ambiental a la entidad mercantil TRECISA para la construcción de un centro de tratamiento de residuos industriales en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora) y cuya suspensión no pudo hacerse efectiva continuando la entidad codemandada con la construcción de la instalación que dicha orden autorizaba como consecuencia de la adopción de la Ley 2/2008; como la resolución de 11 de enero de 2010 por la que se notifica al titular de la instalación que puede proceder al inicio de la actividad y la Orden de 6 de agosto de 2010 por la que se acuerda considerar como modificación no sustancial la ampliación de la relación de residuos admisibles en las instalaciones que cuentan con autorización ambiental según la Ley 2/2008. Para la Sala la validez de la referida Ley depende que sea o no conforme a Derecho la autorización de la puesta en marcha de la instalación construida con arreglo al proyecto y la autorización ambiental amparados en ella, así como la modificación no

sustancial realizada, porque si es nula la autorización ambiental otorgada por la Ley también lo es su modificación no sustancial.

b) Respecto al fondo del asunto el órgano judicial se plantea la posible inconstitucionalidad de la Ley 2/2008, de 17 de junio, en primer lugar, por estimar que puede infringir el art. 149.1.23 CE, en relación con el art. 5.4 de la Ley estatal 10/1998, de 21 de abril, de residuos, que tiene la consideración de legislación básica sobre medio ambiente, en cuanto que se concede autorización ambiental y se autoriza la ejecución del proyecto para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora), sin que exista un plan regional de ámbito sectorial de residuos industriales de Castilla y León en el que se contemple la localidad de Fresno de la Ribera (Zamora) como lugar apropiado para la ubicación de instalaciones de eliminación de residuos ya que el plan de residuos industriales de Castilla y León 2002-2010, había sido anulado por sentencia firme de 18 de marzo de 2004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, precisamente por omitir los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos que exige el art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. Igualmente el plan regional de ámbito sectorial de residuos industriales de Castilla León 2006-2010 había sido anulado por sentencia de 22 de junio de 2007, por la misma razón que el anterior. Sentencia confirmada por el Tribunal Supremo en sentencia de 18 de octubre de 2011.

Para la Sala, la Ley 2/2008 está habilitando directamente la ubicación de un centro de eliminación de residuos sin que previamente se haya previsto en un plan autonómico, como exige la legislación básica estatal y, por tanto, con infracción de la misma. Asimismo, señala el órgano judicial que se produce la infracción del ordenamiento de la Unión Europea, pues la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, adapta al ordenamiento español la Directiva del Consejo 75/442/CEE, de 15 de julio de 1975, que pretende la creación de una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación de residuos y en cuyo artículo 7 se establece que «para realizar los objetivos a los que se refieren los artículos 3, 4 y 5, la autoridad o autoridades competentes a que se refiere el artículo 6 tendrán la obligación de establecer tan pronto como sea posible uno o varios planes de gestión de residuos. Dichos planes se referirán en particular a ... los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación». Así, para el órgano judicial los planes de gestión de residuos son fundamentales para alcanzar los objetivos mencionados.

Para el órgano judicial la Ley 2/2008 no verifica la racionalidad de la decisión de la ubicación desde la perspectiva de los objetivos perseguidos por la Directiva en aras de conseguir una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación de residuos.

c) A continuación se plantea el órgano judicial la posible inconstitucionalidad de la Ley 2/2008, de 17 de junio, por infracción del artículo 24.1 CE, en relación con el art. 117.3 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, por cuanto la citada Ley se configura como una ley *ad casum* con el propósito de eludir los autos de la Sala que suspendían la ejecutividad de la autorización ambiental concedida a TRECISA. Reproduce el órgano judicial el Auto del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2012 en el que se plantea una cuestión de inconstitucionalidad por la misma infracción y en el que se cita abundantemente la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cuestión recogida en la STC 73/2000.

Para el órgano judicial no nos hallamos ante una innovación legislativa aprobada pro futuro con vocación de aplicación general y con abstracción de situaciones concretas. Para el órgano judicial la Ley 2/2008 carece de cualquier pretensión de generalidad, y sólo busca despejar un problema singular, cual es el de dar cobertura legislativa a actuaciones administrativas suspendidas por resoluciones judiciales firmes. Para la sala proponente, la elevación del rango del acto administrativo impugnado en la medida en que pretende impedir la ejecución de la resolución judicial firme que acordaba su suspensión, vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en la vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, e infringe asimismo la reserva de jurisdicción que otorga a los Juzgados y Tribunales el art. 117.3 CE. El efecto directo de la norma es excluir de la

fiscalización de la jurisdicción contencioso-administrativa la actuación administrativa impugnada desde el momento en que, a través de la norma impugnada, se dota de fuerza legal a una disposición administrativa previamente anulada.

4. Mediante providencia de 3 de julio de 2012, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acuerda admitir a trámite la presente cuestión y reservarse para sí el conocimiento de la misma; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno de la Junta de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes; comunicar la presente resolución a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, 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 presente cuestión. Finalmente se ordenó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

5. El Presidente del Senado, en escrito registrado con fecha 18 de julio de 2012, comunicó a este Tribunal que la Mesa de la Cámara adoptó el acuerdo de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Idéntica comunicación efectuó el Presidente del Congreso de los Diputados mediante escrito registrado en este Tribunal el día 19 de julio de 2012.

6. El 23 de julio de 2012 se personó en el proceso el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, y en su escrito limita sus alegaciones a la posible vulneración del art. 149.1.23 CE en relación con el art. 5.4 de la Ley estatal 10/1998, de 21 de abril, de residuos.

Tras destacar el carácter formal y materialmente básico del art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, procede el escrito del Abogado del Estado a examinar si existe una contradicción efectiva e insalvable entre el precepto básico estatal y la norma autonómica. Para el Abogado del Estado, la Ley 2/2008 viene justamente a incluir la determinación que se echó en falta en el plan regional, la fijación del lugar de la instalación. Puesto que la Ley 2/2008 no puede calificarse de plan autonómico de residuos no le vincula el contenido necesario que fija el art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos y por tanto no se evidencia contradicción efectiva e insalvable entre el precepto básico estatal y la ley autonómica cuestionada.

Para el Abogado del Estado, sin embargo, el art. 2 de la Ley cuestionada vulneraría el art. 13.1 de la Ley 10/1998 en cuanto establece que la concesión de la autorización ambiental se dará por el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma, con lo que se persigue asegurar que la ponderación de los elementos determinantes de la concesión de la autorización se lleve a efecto mediante un juicio experto y motivado que no puede ser válidamente sustituido por la apreciación política del legislador regional. No obstante, subraya que tal cuestión no aparece suscitada en el auto de planteamiento.

7. Mediante escrito registrado el día 3 de septiembre de 2012 formuló sus alegaciones la representación procesal de la Junta de Castilla y León interesando la inadmisión de la cuestión o, subsidiariamente, su desestimación.

a) Comienza sus alegaciones la representación procesal de la Junta de Castilla y León efectuando un recorrido por los hechos contenidos en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Así, se detiene más específicamente en relatar las actuaciones llevadas a cabo en relación con la ejecución del Auto de suspensión de la ejecutividad de la orden. Señala el representante de la Junta que solicitada en su día la adopción de la medida cautelar de suspensión de la ejecutividad de la Orden, de 10 de julio de 2006 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León por la que

se concede autorización ambiental a la entidad mercantil TRECISA para la construcción de un centro de tratamiento de residuos industriales en Fresno de la Ribera (Zamora), la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León dictó Auto de suspensión de 4 de julio de 2007.

Con fecha 3 de diciembre de 2007 se dictó por el órgano judicial requerimiento al titular de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León a fin de que comunicase en el plazo de cinco días las actuaciones llevadas a cabo para dar cumplimiento al Auto de suspensión. Constatado mediante Acta de los técnicos inspectores de la Consejería de Medio Ambiente que los trabajos de construcción «siguen su curso normal no habiéndose paralizado ningún trabajo»; mediante providencia de 10 de enero de 2008 se confiere traslado a las partes de la documentación anterior para que manifiesten lo que a su derecho convenga. La parte actora, la federación Ecologistas en Acción de Castilla y León, solicita, el 21 de enero de 2008, que se haga efectiva la paralización de las obras del centro de tratamiento de residuos no peligrosos de Fresno de la Ribera (Zamora). Recuerda el Letrado de la Junta que con fecha 12 de noviembre de 2008 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León dictó providencia con el siguiente contenido: «Antes de resolver sobre lo solicitado por la parte recurrente, óigase por término de cinco días a todas las partes sobre la incidencia que la Ley 2/2008, de 17 de junio, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora), pudiera tener en este incidente».

Tras las alegaciones de las partes, recuerda el Letrado de la Junta que por providencia de 25 de noviembre de 2009, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León determinó que «no procede acceder a lo solicitado por la parte recurrente toda vez que la referida Ley concede autorización ambiental al Centro de Tratamiento de Residuos Industriales No Peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora) y establece que la declaración del referido Centro como Proyecto Regional implica la inmediata aptitud para la ejecución del Proyecto y su actividad posterior».

Subraya la representación procesal de la Junta de Castilla y León que en esa resolución se declara expresamente que no procede hacer efectiva la suspensión previamente acordada precisamente porque la Ley 2/2008 da cobertura a la autorización ambiental cuya ejecutividad había sido suspendida mediante Auto de 4 de julio de 2007 que era inmediatamente ejecutivo. Para el representante de la Junta ello implica que en absoluto se ha dudado por la Sala acerca de la acomodación a la Constitución de la Ley 2/2008, porque de haberse dudado, no podría haberse dictado la resolución citada y habría sido ése, precisamente, el momento procesal idóneo para, con suspensión de las actuaciones, haber promovido la cuestión de inconstitucionalidad y, entonces sí, podría haberse planteado la posible vulneración del artículo 24 en relación con el art. 117.3 CE.

Para el representante legal de la Junta el momento procedente –y único en este recurso contencioso-administrativo– para promover esta cuestión pasó, precluyó, y ello tanto en lo que se refiere a la ejecución del Auto de 4 de julio de 2007 como, en general, para el proceso en el que se plantea, el procedimiento ordinario núm. 178-2007, pues en él ha tenido ya cabida y aplicación la norma legal autonómica.

b) A continuación procede el escrito de la representación jurídica de la Junta a rebatir los presupuestos formales del Auto de promoción de la cuestión de inconstitucionalidad.

De acuerdo con el escrito del representante de la Junta la presente cuestión de inconstitucionalidad ha sido indebidamente admitida y por ello procederá, conforme constante doctrina constitucional declarar la inadmisión en el momento de dictar Sentencia.

Ello lo fundamenta en que, en primer lugar, en la audiencia previa contemplada en el artículo 35.2 LOTC y que se confirió a las partes mediante providencia de 26 de marzo de 2012 no se exteriorizaba el razonamiento propio del órgano judicial promotor, sino exclusivamente las razones esgrimidas por la parte actora para solicitar de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid el planteamiento de la cuestión.

En segundo lugar, subraya el representante de la Junta, que en el razonamiento jurídico primero del Auto de promoción de la cuestión se afirma que «la Sala tiene la certeza de que el fallo de la sentencia así como la ejecución de la medida cautelar adoptada en su día depende de la validez de la Ley 2/2008».

Para el representante de la Junta es más que evidente que no puede afirmarse por el mismo órgano judicial que plantea la cuestión ahora que tiene la certeza de que la ejecución de la medida cautelar adoptada en su día depende de la validez de la Ley 2/2008. Y ello porque, ante la petición de ejecución de la parte actora, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid no tenía más que dos opciones: (1) Aplicar la Ley 2/2008, como ha hecho o (2) suspender las actuaciones en ese estado y promover la cuestión de inconstitucionalidad, lo que no hizo. Y no lo hizo porque no tuvo la más mínima duda sobre la adecuación a la Constitución de la Ley 2/2008, pues en caso contrario ése era el momento procesal oportuno para haberse cuestionado la validez de la Ley. Sin embargo, no sólo no lo ha hecho sino que la ha aplicado. Por tanto en ese momento (con la firmeza de la providencia en cuestión) ha finalizado la pieza de medidas cautelares, y lo ha hecho con una resolución judicial en la que no hay nada susceptible de ser ejecutado ni judicial ni administrativamente, porque su contenido es desestimatorio y no supone alteración de la situación fáctica.

Para el representante procesal de la Junta, resulta inviable cuestionarse ahora la validez de la tan mentada Ley 2/2008, de 17 de junio, en la pieza separada de medidas cautelares porque no puede decirse, como se hace, que de su validez depende la ejecución de la medida cautelar adoptada toda vez que no hay nada pendiente de ejecutar en ella y porque el Auto de suspensión dictado en fecha 4 de julio de 2007 no es ejecutable, por cuanto la propia Sala ha convalidado la continuación de las actividades llevadas a cabo por la empresa codemandada –TRECISA– avalando que con ello que no se estaba inejecutando el Auto de suspensión, sino aplicando la Ley 2/2008 con las bendiciones del propio órgano judicial autor del inicial auto de suspensión.

Es decir, procede la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad en relación con la ejecución de la medida cautelar, simplemente porque no hay pendiente de dictar ninguna resolución tendente a esa ejecución. Así, la cuestión ha sido planteada en cuanto a la infracción de los arts. 24 y 117.3 CE en su vertiente del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, en relación con la ejecución del auto recaído en la pieza de medidas cautelares, cuando la propia Sala mediante la providencia de 25 de abril de 2009 ha hecho desaparecer la ejecutividad del mismo. La citada providencia viene a privar de eficacia a la decisión cautelar previamente acordada y, en consecuencia, resulta inadmisibile la cuestión promovida en los términos en que ha sido planteada por el Juzgador. No puede éste plantearse la inconstitucionalidad de la Ley 2/2008 en relación con la ejecución de la medida cautelar acordada cuando previamente ha admitido por resolución firme –dictada en la pieza de medidas cautelares– la validez de esa ley y su aplicación al presente caso, hasta el punto de afirmar que la misma otorga autorización ambiental para la construcción del centro de tratamiento de residuos litigioso.

En definitiva, sostiene el representante de la Junta que procede inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad promovida en relación con el Auto de medidas cautelares por la ausencia de resolución pendiente de ejecución, por la aplicación de la ley cuestionada por el propio órgano judicial y por la omisión del juicio de relevancia en el Auto que plantea la cuestión en relación con la ejecución de la medida cautelar.

Para el representante de la Junta tampoco cabe entender cumplido el presupuesto del juicio de relevancia, en relación con los actos administrativos a los que se amplía el recuso pues no se ha justificado que la decisión del proceso dependa de la validez de la Ley 2/2008. Afirma el representante de la Junta que cuando el órgano judicial afirma que «si es nula la autorización ambiental otorgada por Ley también lo es su modificación no sustancial» olvida que sobre tal Ley ya se pronunció en providencia firme de 25 de noviembre de 2009 entendiéndose que la misma daba cobertura a la construcción del centro de tratamiento de residuos de Fresno.

A mayor abundamiento, la pretensión de nulidad ejercitada por el actor en la ampliación de la demanda respecto a la Orden de 6 de agosto de 2010 y a la comunicación de inicio

de la actividad nada tiene que ver con la autorización incorporada a la Ley 2/2008, sino con el carácter sustancial de la modificación y con la supuesta existencia de defectos formales en el procedimiento de elaboración de las mismas.

De modo que la normativa a interpretar y aplicar por la Sala para dar respuesta a las alegaciones del demandante es la Ley estatal 16/2002 y la Ley autonómica 11/2003, pero ninguna incidencia tiene en las cuestiones planteadas la Ley 2/2008, que es ajena a la litis planteada en la ampliación del recurso.

En definitiva, para el representante de la Junta la Ley 2/2008 no es relevante para el fallo respecto a los actos a que se amplía del recurso

c) A continuación y subsidiariamente para el supuesto de que la cuestión de inconstitucionalidad sea admitida, procede el representante de la Junta a argumentar razones para su desestimación.

Comienza el escrito del representante procesal de la Junta negando que ley autonómica pueda infringir el artículo 149.1.23 de la Constitución, en relación con el artículo 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos; y ello en la medida que la Ley estatal que se emplea como parámetro de constitucionalidad no se encuentra vigente. En efecto, alega el representante de la Junta que la Ley 10/1998 estatal que se invoca por la Sala está, a fecha actual, expresamente derogada por el apartado 1 de la disposición derogatoria única de Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados

Lo anterior determina necesariamente, según el representante de la Junta, que al no existir ya la norma con rango de ley utilizada por el órgano judicial (la Sala) como parámetro de control de la ley autonómica que se cuestiona, ya no se trate de un juicio de constitucionalidad concreto, sino abstracto, sin efectos para el caso, lo que resulta improcedente en una cuestión de inconstitucionalidad, por lo que esta cuestión debe ser rechazada de plano.

Señala igualmente el representante de la Junta que mientras la norma derogada (Ley 10/1998, de residuos), exigía que los planes autonómicos de residuos contuvieran la determinación de los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos, la nueva Ley clarifica cualquier duda al respecto requiriendo información sobre los criterios de ubicación. Ello determina necesariamente que la cuestión planteada deba ser rechazada de plano.

No obstante lo anterior, para el representante de la Junta, La Ley 10/1998, de residuos, no puede servir de canon de constitucionalidad (de acuerdo con el artículo 28 LOTC) en el examen de la Ley 2/2008, de 17 de junio.

En efecto, señala el representante de la Junta que la ley autonómica se dicta en ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio. La norma estatal invocada, no tiene por objeto delimitar las competencias del Estado y la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la ordenación del territorio. Tampoco se ha dictado para regular o armonizar el ejercicio de competencias autonómicas en relación con esta específica materia, sobre la que la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias, la ostenta de manera exclusiva.

En todo caso para el representante de la Junta resulta evidente que mientras que la norma estatal se ocupaba de determinar el contenido que han de incorporar los planes autonómicos de residuos, incluyendo los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos, la autonómica ni establece el régimen jurídico de los planes que en esta materia puedan aprobarse en la Comunidad de Castilla y León, ni aprueban ningún plan de residuos. Simplemente se limita a declarar de interés regional un proyecto concreto que afecta únicamente a una infraestructura.

Para el representante de la Junta en el caso de que lo que estuviese en tela de juicio fuese una norma autonómica que aprobase el plan de residuos podría plantearse si dicha norma afecta a competencias estatales del artículo 149.1.23. Sin embargo, en el presente proceso lo que se cuestiona es la ley autonómica que declara el interés singular de un proyecto concreto.

Pero, para el representante de la Junta, aún en el caso de admitirse que la Ley 10/1998, de residuos, sirviera de parámetro de enjuiciamiento de la ley autonómica, en

ningún caso podría llegarse a la conclusión de que la Ley autonómica vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, tal y como se alega.

Interpreta el representante de la Junta que cuando el artículo 5.4 de la Ley 10/1998 exige que los planes autonómicos de residuos incluyan los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos; lo básico que deben cumplir los planes regionales, serían las determinaciones sobre lugares e instalaciones apropiados, pero en modo alguno se puede pretender, sin invadir las competencias autonómicas, que estos planes contengan una delimitación tan concreta y precisa como la que parece pretenderse por la Sala que promueve esta cuestión de inconstitucionalidad.

Igualmente señala el representante de la Junta que la afirmación de la Sala de que no resulta posible aprobar un proyecto regional en una determinada ubicación ni conceder autorización ambiental al mismo sin que previamente esa ubicación se haya previsto en un plan autonómico es una cuestión que apunta exclusivamente a la relación (y vinculación) entre los proyectos regionales y los planes regionales en materia de residuos y sería una cuestión de legalidad ordinaria que, según el representante de la Junta, afecta en exclusiva al ordenamiento jurídico autonómico.

Para el representante de la Junta, en contra de lo que pretende apuntar la Sala, el plan de residuos aprobado por la Junta de Castilla y León, mediante Decreto 48/2006, de 13 de julio estaba plenamente vigente a la fecha en que se aprobó la Ley 2/2008 y aquel contenía una serie de determinaciones mínimas sobre la ubicación de los centros de eliminación de residuos.

d) Prosigue el escrito del representante de la Junta argumentando que la Ley autonómica no vulnera el art. 24.1 en relación con el art. 117.3 CE, en su vertiente del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales.

Recuerda el representante de la Junta que el Auto de planteamiento de la presente cuestión considera la posible inconstitucionalidad de la Ley 2/2008 «por haber sido aprobada con la única y deliberada intención de eludir el cumplimiento de la medida cautelar adoptada en este proceso de suspensión de la autorización ambiental concedida». Así, tras referirse a la doctrina constitucional sobre la materia, subraya el escrito del representante de la Junta que la duda de constitucionalidad respecto de la Ley 2/2008, se ciñe a determinar si la aprobación de dicha ley vulnera el derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales en su vertiente del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes, en el sentido de eludir la suspensión de la ejecutividad de la autorización ya dictaminada por la propia Sala que plantea la cuestión. El representante de la Junta niega que la Ley 2/2008 sea una ley *ad casum*, con la que se pretenda eludir resoluciones judiciales, pues en la medida en que la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de Castilla y León habilita a las Cortes de Castilla y León para aprobar por ley determinados proyectos regionales cabe una aprobación de una ley como la impugnada cuando se dan, como es el caso, las circunstancias y requisitos que impone la propia Ley 10/1998.

e) A continuación reprocha el escrito del representante de la Junta la escasa argumentación en el Auto de planteamiento de la cuestión respecto de la vulneración del artículo 9.3 de la Constitución.

Tras recordar la noción de arbitrariedad que se deriva de la doctrina del Tribunal Constitucional niega el representante de la Junta que la disposición cuestionada establezca una discriminación o carezca de toda explicación racional pues la propia exposición de motivos de la norma incorpora argumentos que justifican sobradamente la necesidad de la misma como es la relativa a la necesidad de garantizar una correcta gestión de los residuos industriales no peligrosos en la Comunidad desarrollando instalaciones de tratamiento que contribuyan a eliminar el vertido incontrolado, mejorar la calidad ambiental, e incrementar el atractivo de la región para la implantación de nuevas iniciativas industriales.

Finaliza el escrito el representante de la Junta solicitando la inadmisión de la cuestión o subsidiariamente su desestimación.

8. Con fecha 24 de septiembre de 2012, presentó su escrito de alegaciones el Fiscal General del Estado interesando la estimación de la cuestión por las razones que se resumen a continuación.

a) Expone en primer lugar los antecedentes de hecho de la cuestión así como el contenido de la Ley 2/2008 y del propio Auto de planteamiento de la cuestión para, a continuación, examinar si se ha cumplido lo previsto en el art. 35.2 LOTC en lo relativo a las condiciones procesales exigibles.

Para el Fiscal no se aprecia la falta de condiciones procesales en la justificación del requisito de aplicabilidad de la norma, toda vez que la causa obstativa a la ejecutividad de la medida cautelar de suspensión de la Orden de 10 de julio de 2006 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León es una imposibilidad legal del art. 105.2 LJCA que trae causa de la ley autonómica, la cual se ha convertido en un obstáculo a la ejecución de la resolución judicial al habilitar normativamente la inmediata ejecución del proyecto que por los órganos judiciales han considerado debía suspenderse con carácter cautelar por carecer de la Comunidad Autónoma de un plan regional de residuos y la imposibilidad de ejecución del fallo de la sentencia caso de estimarse la demanda impuesta. Igualmente, la validez de la Orden de 6 de agosto de 2010 depende de la constitucionalidad o no de la Ley autonómica cuestionada.

b) En cuanto al fondo del asunto, señala que la Ley 2/2008, de 17 de junio, ha dejado vacío de contenido el pronunciamiento sobre la medida cautelar adoptada y lo hacía inejecutable por imposibilidad legal sobrevenida al declarar el centro de tratamiento de residuos no peligrosos, proyecto regional y producir como efecto la inmediata aptitud para la ejecución del proyecto y para su actividad y puesta en funcionamiento a la vez que otorgaba la correspondiente autorización ambiental.

Para el Fiscal la nueva regulación legal crea una nueva situación normativa que impide al órgano judicial ejecutar la medida cautelar, pues no le es dable poder suspender la ejecución de la ley y, por tanto, sus contenidos y, en consecuencia, la ejecución y actividad del centro de tratamiento de residuos, ya que el órgano judicial solo puede reaccionar frente a la ley autonómica planteando la inconstitucionalidad de la ley.

Tras examinar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la ejecución de las sentencias en sus propios términos, procede el escrito del Fiscal a analizar los intereses tutelados tanto por la ley autonómica, cuya constitucionalidad se cuestiona, y los intereses que ampara la resolución judicial, cuyo fallo judicial no puede ser ejecutado por haberse convertido la ley en una causa de imposibilidad legal de ejecución de la resolución judicial; a examinar si estos intereses son legítimos constitucionalmente y ponderar si el interés tutelado por la ley sacrifica de manera desproporcionada el interés que tutela el fallo judicial a ejecutar pues cabría estimar, entonces, que la ley sería contraria al art. 24.1 en relación con los artículos 117.3 y 118 de la Constitución al faltar la debida proporción entre la finalidad perseguida por la ley y el sacrificio impuesto, en este supuesto la norma legal no sería respetuosa con la Constitución por desconocer el contenido del art. 24.1 CE.

Así, la exposición de motivos de la Ley autonómica, de manera general destaca unos motivos medio ambientales concretados en el tratamiento, recuperación y reciclado de materiales; la valorización de los mismos y la eliminación, en un depósito controlado con todas las garantías medioambientales, pero son razones económicas las causas de haber recurrido el legislador autonómico a un medio excepcional de aprobación del centro litigioso, causas que concreta en la importancia para el PIB de la región del sector industrial que carece de un centro de tratamiento de residuos, la reducción de costes que supone para dicho sector económico y la creación de un número de puestos de trabajo que cuantifica la propia ley.

Por su parte, el interés tutelado por las resoluciones judiciales que adoptaron la medida cautelar vendría representado por la protección del medio ambiente por cuanto la existencia de un plan regional de tratamiento de residuos supone la identificación de lugares que permiten minimizar los riesgos y daños no solo para el medio ambiente, como bien jurídico a proteger, sino para la salud humana y la conservación de la biodiversidad y de los hábitats de la fauna y la flora, pero también por la necesidad de procurar el

cumplimiento de los compromisos del Estado para con la Unión Europea, esto es, el interés en el cumplimiento v respeto a la normativa comunitaria sobre residuos, lo que se traduce necesariamente en la existencia de planes regionales que identifiquen clara y terminantemente los lugares idóneos de eliminación de residuos dichos con la finalidad de establecer los planes nacionales de residuos y su posterior integración en una red integral europea de tratamiento de residuos, en el ámbito de la Unión Europea.

Subraya el Fiscal que la comparación entre la ley autonómica y la Sentencia evidencia que el interés tutelado por la primera difiere del tutelado por la resolución judicial de la medida cautelar, lo que conduce a la necesidad de ponderar si existe o no la debida proporción entre el interés encamado por el régimen jurídico establecido por la norma legal autonómica y el concreto interés que ha tutelado las resoluciones judiciales que acordaron la medida cautelar.

Para el Fiscal, la ponderación de los intereses en conflicto supone una desproporción entre el interés encamado por la norma legal autonómica, un interés económico, y los intereses representados por las resoluciones judiciales que acordaron la medida cautelar; la salvaguarda del medio ambiente y el cumplimiento de la legislación sectorial estatal y comunitaria sobre el tratamiento y eliminación de residuos sin que ello suponga una restricción a la actividad económica, pues la determinación de los lugares para dicha eliminación y tratamiento contribuye a la seguridad de la actuación de las empresas industriales al dotar de certidumbre legal a la ubicación de instalaciones que cumplen aquella función. En efecto, de acuerdo con el escrito del Fiscal los proyectos regionales aprobados al amparo de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León deben responder a la existencia de una excepcional relevancia para el desarrollo económico y social de la comunidad castellano-leonesa, lo que no resulta de los motivos de la ley, lo que unido a un desconocimiento de la normativa sobre la ubicación de instalaciones de eliminación y tratamientos de residuos, permite afirmar la dudosa existencia de las razones de extraordinaria importancia que permiten recurrir al trámite legislativo de la aprobación, como ley, de un proyecto regional como el controvertido.

Así, es evidente que corresponde a los poderes públicos el posibilitar una adecuada armonía entre el medio ambiente y el desarrollo económico que refiere la Ley autonómica, pero sin embargo, la ley 2/2008 habilita la ejecución y funcionamiento del proyecto ignorando la inexistencia en la Comunidad Autónoma de un plan autonómico de tratamiento de residuos, instrumento necesario para una adecuada protección del medio ambiente y demás bienes jurídicos conexos al mismo.

Para el Fiscal la aprobación de la Ley 2/2008, de 17 de junio, ha supuesto desconocer el derecho a la tutela judicial efectiva de art. 24.1 C.E, en su vertiente del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, y, por ello, incurriría en la inconstitucionalidad que denuncia el órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad.

c) Procede a continuación el escrito del Fiscal a examinar la posible vulneración competencial a la que se refiere el Auto de planteamiento de la cuestión. Tras analizar la distribución de competencias considera el escrito del Fiscal que en el presente caso, la Ley 2/2008, de 17 de junio, que aprobó la declaración de proyecto regional del centro de tratamiento controvertido, supone, como señala la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que se está habilitando directamente un lugar de tratamiento y eliminación de residuos sin que previamente se haya previsto en un plan autonómico, como exige la legislación estatal, pues como indica la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2011, el cumplimiento del mandato dirigido a los planes autonómicos de residuos para que especifiquen los lugares y las instalaciones apropiadas para la eliminación de los residuos, que establece el art. 5.4 de la Ley 10/1998 aplicable al caso, es esencial para la protección de la salud pública y el medio ambiente a que se orienta la normativa europea e interna.

Por tanto, para el Fiscal, cabe concluir, como hace la Sala de lo Contencioso-Administrativo proponente de la cuestión de inconstitucionalidad, que la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/2008, de 17 de junio, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término

municipal de Fresno de la Ribera (Zamora), vulneraría el art. 149.1.23 CE por contradecir la legislación básica de la Ley estatal 10/1998, de 21 de abril, de residuos, en concreto el art. 5.4 de la ley, que exige la existencia previa de un plan autonómico tratamiento de residuos que señale los lugares de eliminación de residuos, plan inexistente en la comunidad castellano leonesa en la medida que los distintos planes de la Junta de Castilla y León sobre tratamiento de residuos hablan sido declarados nulos judicialmente.

d) Prosigue el escrito del Fiscal examinando la tercera causa de la posible inconstitucionalidad de la Ley 2/2008, de 17 de junio de las Cortes de Castilla y León relativa a la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE.

Para el Fiscal, la ley autonómica contiene una explicación de los motivos de su aprobación, motivos que, aunque no respondan a una situación extraordinaria para el desarrollo económico y social de la comunidad castellano leonesa y sus efectos puedan poner en riesgo cierto el bien jurídico del medio ambiente, además de condicionar los compromisos del Estado para con la Unión Europea y desconocer el derecho a la tutela judicial efectiva, pueden ser considerados como explicación razonable de su finalidad lo que se traduce en que la ley no vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE.

9. Por providencia de 15 de diciembre de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente cuestión el día 17 de diciembre de 2015.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, (sede de Valladolid) promueve cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Ley autonómica 2/2008, de 17 de junio, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora), por posible vulneración de los arts. 9.3 y 24.1 CE, en relación con el art. 117 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales y del art. 149.1.23 CE, en relación con el art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril de residuos.

Como se ha dejado constancia en los antecedentes, el Fiscal General del Estado interesa la estimación de la cuestión, por considerar que concurren varias de las vulneraciones constitucionales apreciadas por el órgano judicial. Por el contrario, la representación procesal de la Junta de Castilla y León entiende que la cuestión de inconstitucionalidad ha de ser inadmitida o, subsidiariamente, desestimada ya que la norma impugnada no contraviene los artículos 149 CE en relación con el 5 de la Ley de residuos; ni 24 CE en relación con el art. 117 CE, ni 9.3 CE. El Abogado del Estado no aprecia violación de la competencia exclusiva del Estado recogida en el art. 149.1.23 CE.

2. El Letrado de la Junta de Castilla y León ha planteado un óbice procesal que sería determinante, caso de ser apreciado, de la inadmisión de la presente cuestión por incumplimiento de las condiciones procesales. Por tanto, con carácter previo al examen de fondo, resulta necesario pronunciarse sobre la concurrencia de tal óbice procesal, siendo preciso recordar que, de acuerdo con la constante doctrina de este Tribunal, no existe ningún impedimento para realizar un eventual pronunciamiento de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad en la fase de resolución de la misma, esto es, mediante sentencia, dado que la tramitación específica del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) no tiene carácter preclusivo, por lo que es posible apreciar en Sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (por todas, STC 42/2013, de 14 de febrero, FJ 2).

Pues bien, el examen del *iter* procesal que condujo al planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad pone de manifiesto la falta de los presupuestos procesales

exigidos por los arts. 163 CE y 35 a 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

Así, es necesario recordar que en el proceso a quo se controvierte la conformidad con el ordenamiento jurídico de la Orden de 10 de julio de 2006 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León por la que se concede autorización ambiental a la entidad mercantil TRECISA para la construcción de un centro de tratamiento de residuos industriales en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora). En el recurso contencioso-administrativo, planteado en su día por la Federación Ecologistas en Acción de Castilla y León, se alegaba, entre otras cosas, que la autorización para la construcción del centro de tratamiento de residuos industriales en el término municipal de Fresno de la Ribera no estaba amparada por la preceptiva existencia previa del correspondiente plan autonómico de residuos industriales, tal como exigiría la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, mediante Auto de 4 de julio de 2007, accedió a la medida cautelar solicitada en su día por la federación ecologista demandante y acordó la suspensión de la ejecutividad de la orden impugnada.

Posteriormente, la propia Sala, por providencia de 25 de noviembre de 2009, no accedió, sin embargo, a la petición de que se hiciese efectiva la paralización de las obras del centro de tratamiento de residuos –paralización que se derivaba de la suspensión declarada por el referido Auto de 4 de julio de 2007–. Concretamente la referida providencia fundamentó la decisión de no paralización en que la Ley 2/2008, de 17 de junio, «concede autorización ambiental al Centro de Tratamiento de Residuos Industriales No Peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora) y establece que la declaración del referido Centro como Proyecto Regional implica la inmediata aptitud para la ejecución del Proyecto y su actividad posterior». Así, tras no haber accedido a la paralización de las obras, por los concretos motivos que se recogen en la providencia de 25 de noviembre de 2009, se extendió el 20 de septiembre de 2010, por la Secretaria de la Sala diligencia de archivo de las actuaciones referidas a la pieza de medidas cautelares.

Finalmente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, acordó, mediante Auto de 19 de abril de 2012, plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto a la Ley 2/2008, de 17 de junio, por posible vulneración de los arts. 9.3 CE y 24.1 CE, en relación con el art. 117 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales y del art. 149.1.23 CE, en relación con el art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos.

De lo expuesto se ponen de manifiesto las especiales circunstancias que concurren en el presente proceso, pues la cuestión de inconstitucionalidad se eleva por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León después de que la misma hubiese aplicado, sin realizar reserva alguna, la norma sobre cuya constitucionalidad dice ahora albergar dudas.

En efecto, el Tribunal, en la providencia antes referida, no se pronuncia sobre la Ley que luego cuestiona en los términos propios de la apariencia de buen derecho que proporciona una Ley a la que acompaña una presunción de constitucionalidad como es propio del análisis a realizar en un incidente de suspensión, sino de un modo que pone de manifiesto que ese Tribunal examinó dicha Ley y consideró que otorgaba suficiente cobertura a los actos sobre cuya suspensión debía resolver.

Con su decisión de no proceder a mantener los efectos de la suspensión cautelar de la ejecutividad de la Orden impugnada, el órgano judicial hizo expresa aplicación en este supuesto de la norma legal cuestionada, sin mostrar duda alguna, pronunciándose de forma inequívoca –con su aplicación– sobre la constitucionalidad de la Ley sobre la que decidía. Así, el órgano judicial a la hora de dar respuesta a la solicitud formulada por la parte demandante en el proceso a quo para que hiciese efectiva la medida cautelar de suspensión de la ejecutividad de la Orden impugnada, aplicó la norma, que concedía autorización ambiental al centro de residuos, y que luego cuestionó por posible vulneración de los arts. 9.3 y 24.1 CE, en relación con el art. 117 CE, en su vertiente de derecho a la

ejecución de las resoluciones judiciales y del art. 149.1.23 CE, quebrantando con ello la verdadera finalidad de las cuestiones de inconstitucionalidad.

Por tanto, el órgano judicial cuando hubo de resolver sobre la medida cautelar solicitada, fundamentó su decisión de no acordar la paralización de las obras en la existencia de la Ley 2/2008, sin apreciar en ese momento ninguna incompatibilidad de esa ley con la Constitución, pues de haberlo hecho hubiera debido acordar entonces el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad ya que las tachas de inconstitucionalidad de la norma luego afirmadas, de existir, tenían inmediata proyección sobre la resolución judicial que resolvía la denegación de la ejecución de la orden.

La actuación del órgano judicial planteando la cuestión de inconstitucionalidad una vez que ha aplicado la norma, entra en contradicción con nuestra doctrina según la cual: «la cuestión de inconstitucionalidad presenta en nuestro ordenamiento carácter prejudicial y... por tanto, su planteamiento en relación con una norma que ya ha sido aplicada en el propio proceso por el órgano proponente conduce a su inadmisión (AATC 361/2004, de 21 de septiembre, FJ 4; 134/2006, de 4 de abril, FJ 2; 184/2009, de 15 de junio, FJ 2; 127/2012, de 19 de junio, FJ 3; y 220/2012, de 27 de noviembre, FJ 3)» [ATC 35/2013, de 12 de febrero, FJ 3]. En efecto, «en la medida en que la cuestión de inconstitucionalidad tiene como finalidad la de suspender el procedimiento y esperar a la respuesta de este Tribunal para la aplicación de la norma, en el presente caso el órgano judicial ya la habría aplicado, con lo que carecería de sentido la duda que posteriormente le surge.» (AATC 184/2009, de 15 de junio, FJ 2, y 220/2012 de 27 de noviembre, FJ 3).

Así, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en su providencia de 25 de noviembre de 2009, fundamentó la decisión de no acceder a la petición de que se hiciese efectiva la paralización de las obras del centro de tratamiento de residuos en que la Ley 2/2008, de 17 de junio, «concede autorización ambiental al Centro de Tratamiento de Residuos ... y establece que la declaración del referido Centro como Proyecto Regional implica la inmediata aptitud para la ejecución del Proyecto y su actividad posterior», aplicando así la norma legal luego impugnada. Debí ser en ese momento, antes de aplicar la norma para la resolución del incidente cautelar, cuando, en su caso hubiese correspondido plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Al respecto cabe recordar que, como este Tribunal ha afirmado en reiteradas ocasiones, el término «fallo» del art. 163 de la Constitución (y del art. 35.1 LOTC) ha de ser interpretado flexiblemente, no coincidente con el más estricto de Sentencia (SSTC 76/1982, 54/1983 y 55/1990, entre otras), permitiendo cuestionar la constitucionalidad de una norma legal cuya aplicación resulta imprescindible para fundamentar la decisión judicial a adoptar, impidiendo así la aplicación directa de la norma legal cuya constitucionalidad se cuestiona, –máxime cuando, como es el caso, el planteamiento anticipado de la cuestión se produciría en un momento en el que es posible formular ya con exhaustiva precisión el juicio de relevancia de la norma con rango de ley de cuya constitucionalidad duda el órgano jurisdiccional, pues la ulterior tramitación del proceso hasta Sentencia no aporta ningún elemento adicional de juicio sobre la aplicabilidad de la norma legal cuestionada ni sobre su efecto determinante del fallo, ni sobre su legitimidad constitucional (ATC 134/2006, de 4 de abril, FJ 4)–. Además, en el presente caso, carecería de toda lógica trasladar el juicio de constitucionalidad de la norma, que tiene una incidencia anticipada en el propio proceso en curso, al momento de dictar sentencia, juicio que, de ser estimatorio, habría de provocar la ilegalidad de la construcción del centro de residuos que la propia Sala consintió mediante la aplicación de la Ley 2/2008 en la pieza de medidas cautelares.

No habiéndose respetado en este concreto caso, por las específicas circunstancias referidas, el carácter prejudicial de la cuestión, la misma debe ser inadmitida pues, efectivamente, no se ha planteado, como debía, en el momento adecuado porque, cuando la interpone, el órgano ya había aplicado la norma de cuya constitucionalidad no podía dudar, pronunciándose de manera inequívoca sobre el objeto de la cuestión que ahora nos plantea, quebrantando con ello la verdadera finalidad de las cuestiones de inconstitucionalidad.

## FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2869-2012, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, (sede de Valladolid).

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

Dada en Madrid, a diecisiete de diciembre de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Firmado y rubricado.