

Sentencia

Pleno. Sentencia 97/2013, de 23 de abril de 2013 (BOE núm. 123, de 23 de mayo de 2013).

[Volver al listado](#)

STC 097/2013

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 8020-2006, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León, contra el artículo único, apartados 32 y 33 de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 28 de julio de 2006, el director de los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la representación que legalmente ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 32 y 33 del artículo único de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. En el apartado 32 se reforma el apartado 1 del artículo 50 de esta última Ley, en tanto que en el apartado 33, se añade el capítulo V al título IV de la misma.

a) La demanda comienza dando cuenta de los hechos que dan lugar al presente recurso de inconstitucionalidad, refiriéndose al contexto jurídico de las Leyes 43/2003, de 21 de noviembre, de montes y 10/2006, de 28 de abril, por la que se reforma la primera, para centrar seguidamente el objeto del presente recurso en torno a dos cuestiones fundamentales: el mantenimiento y restauración de los terrenos incendiados y el denominado uso social del monte, respecto a las cuales se lleva a cabo un contraste entre la legislación anterior y la contenida en la Ley 10/2006 que, conforme a su disposición final segunda, se ampara en “lo dispuesto en el artículo 149.1. 23 de la Constitución”.

b) Entrando ya en los fundamentos de Derecho y, en lo que se refiere al fondo de la cuestión, se exponen, en primer lugar, los preceptos constitucionales y estatutarios que se consideran infringidos por la Ley 10/2006, de 28 de abril.

El análisis ha de comenzar según la representación del Gobierno de Castilla y León, por el art. 149.1.23 CE, en virtud del cual compete al Estado con carácter exclusivo la legislación básica sobre protección del medio ambiente, así como sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, pues tal es el título competencial bajo el que la disposición final segunda de la Ley 10/2006 cobija a los preceptos impugnados. A este respecto, se parte de la doctrina de este Tribunal en materia de medio ambiente —que el director de los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma recurrente considera aplicable a la delimitación de las normas básicas en materia de montes—, muy particularmente la relativa al alcance de la “afectación transversal” que las directrices básicas medioambientales pueden tener sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas. De acuerdo con dicha jurisprudencia, se mantiene que la normativa impugnada deja un espacio de desarrollo normativo a la Comunidad Autónoma casi nulo y que, por ello, ha de entenderse que el Estado se ha excedido al otorgar categoría de básico a lo que no lo es, en detrimento de las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, vulnerando así el art. 149.1.23 CE.

Seguidamente y tras constatarse que en el marco competencial en el que nos encontramos aparecen entremezcladas varias materias sobre las que recaen, a su vez, distintas facultades de actuación del Estado y de la Comunidad Autónoma, se aborda el examen de cada uno de los preceptos impugnados.

c) Centrándose en el apartado 32 del artículo único de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por el que se modifica el apartado primero del artículo 50 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, la parte recurrente plantea en primer lugar cuál es la materia en la que debe encuadrarse la prohibición en él contenida, que afecta al deber de las Comunidades Autónomas de garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados. Según esta, queda prohibido el cambio de uso forestal de los mismos durante, al menos, treinta años y toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el periodo que determine la legislación autonómica. El precepto permite a las Comunidades Autónomas, no obstante, acordar excepciones a estas prohibiciones, cuando, con anterioridad al incendio, el cambio de uso estuviera previsto en un instrumento de planeamiento previamente aprobado o pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública, o en una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono.

La regulación señalada estaría especificando los usos espaciales de determinadas partes del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, como son los terrenos forestales incendiados. Prueba de ello sería que las excepciones a la prohibición de cambio de uso se supeditan a que este se encuentre previsto en un instrumento de planeamiento o en una directriz que contemple el uso de determinados terrenos, figuras propias de la regulación de los usos del suelo. Por ello, considera esta parte procesal que, de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, las limitaciones a los cambios del uso de los terrenos forestales incendiados y las excepciones a las mismas previstas en la letra a) y en el segundo inciso del apartado primero del artículo 50 de la Ley de montes, en la redacción dada por el apartado 32 del artículo único de la Ley 10/2006, vulneran lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE, por cuanto no constituyen

legislación básica en materia de montes, sino medidas propias de la ordenación del territorio. Consecuentemente, tal previsión legal constituiría una intromisión ilegítima de las competencias exclusivas que en materia de ordenación del territorio corresponden a la Comunidad de Castilla y León en virtud de lo dispuesto en el artículo 32.1.2 de su Estatuto de Autonomía (EACL).

A ello añade esta representación procesal que a la Comunidad de Castilla y León le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica en materia de protección del medio ambiente y montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos, conforme a lo dispuesto en el art. 34.1.5 y 9 EACL. Dicha competencia se habría visto vulnerada por el precepto legal ahora enjuiciado, pues en él se determina tanto la duración de la prohibición del uso forestal, como las posibles excepciones, de carácter singular, sin dejar espacio alguno al desarrollo legislativo por parte de la Comunidad Autónoma.

d) El escrito de interposición del recurso aborda a continuación el análisis del apartado 33 del artículo único de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por el cual se incorpora al título IV de la Ley de montes un nuevo capítulo V denominado "Uso social del monte" constituido exclusivamente por el nuevo art. 54 bis, "Acceso Público". Dicho artículo tiene por objeto limitar el acceso público a los montes, limitando la circulación de los vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras y el acceso de personas ajenas en las zonas de alto riesgo de incendio, debiendo en este caso hacer público tal extremo de forma fehaciente.

Según esta parte procesal, tales limitaciones constituyen aspectos propios de las materias de turismo y ocio, sobre las que la Comunidad recurrente ostenta competencias exclusivas en virtud de los números 15 y 18 del apartado primero del art. 32 de su Estatuto de Autonomía. Se parte de lo establecido en la STC 101/2005, de 20 de abril, relativa al acceso a los parques naturales, para poner de manifiesto que la regulación impugnada, aunque tenga incidencia en materia de montes no contiene prescripciones de carácter básico al respecto, pues se trata de una normativa que disciplina actividades propias de ocio y turismo cuando se desarrollen en los montes, por lo que su regulación corresponde a la Comunidad Autónoma.

En lo que se refiere, concretamente, al apartado tercero del art. 54 bis, que recoge la posibilidad de limitar el acceso de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión de incendios en las zonas de alto riesgo, haciéndose público este extremo de forma fehaciente, entiende la parte recurrente que ha de enmarcarse en la materia de protección civil, respecto de la cual la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 32 y 34 de su Estatuto de Autonomía, tiene competencias exclusivas, salvo que concurra un interés nacional o supracomunitario que pueda resultar afectado por la situación de emergencia o catástrofe. Tal afirmación vendría avalada por el hecho de que el art. 48.3 de la Ley 43/2003 vincula de manera clara el plan de defensa de la zona de alto riesgo de incendio con el correspondiente plan autonómico de emergencias.

Reiterando nuevamente la doctrina constitucional sobre los límites de la legislación básica en materia de medio ambiente, se alega que lo dispuesto en el artículo 54 bis de la Ley 43/2003 vulnera las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de montes que corresponden a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en virtud del art. 34.1.9 de su Estatuto de Autonomía. Las prescripciones del citado artículo, sobre todo en los apartados segundo y tercero, se consideran de tal precisión y detalle que dejarían vacía de contenido la competencia de la Comunidad Autónoma de desarrollo.

Termina el escrito solicitando que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, con declaración expresa de sus efectos, que han de alcanzar, en opinión de esta parte, a las decisiones y actos que en su aplicación puedan haber sido dictadas por los órganos a los que tales preceptos otorgan competencias.

2. Por providencia de 26 de septiembre de 2006 la Sección Segunda acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días. Asimismo se ordenó publicar la incoación del recurso en el "Boletín Oficial del Estado".

3. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 5 de octubre de 2006, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional, pese a lo cual ofrecía su colaboración a los efectos del art.88.1 LOTC. En similares términos se expresa la comunicación del Presidente del Senado registrada en la sede de este Tribunal Constitucional el 11 de octubre de 2006, dando traslado del acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara.

4. El día 27 de octubre de 2006 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de la Abogacía del Estado, cuyas alegaciones resumimos a continuación.

a) Comienza el escrito centrando el objeto de la demanda excluyendo de aquel el inciso "las Comunidades Autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales" y el apartado b) del art. 50.1, así como el apartado 1 del art. 54 bis de la Ley 43/2003, en su redacción dada por la Ley 10/2006.

b) A continuación se sitúa la regulación legal impugnada en el marco de la competencia estatal definida en el art. 149.1.23 CE como "legislación básica sobre montes" y "aprovechamientos forestales" admitiendo, no obstante, la cercanía de la competencia señalada en el mismo artículo respecto a la "legislación básica sobre protección del medio ambiente". Frente a dichas competencias, la Comunidad de Castilla y León ha asumido el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente, montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos, competencia que tiene como límite constitucionalmente el respeto a la competencia estatal para establecer la legislación básica en ambas materias.

Se destaca, asimismo, la doctrina sentada en la STC 21/1999, de 25 de febrero, de acuerdo con la cual la competencia para dictar legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales no sólo ampara el establecimiento de normas legales estables y permanentes que establezcan un común denominador normativo para toda España. También permite fijar los "criterios globales de ordenación del sector" forestal y prever "acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos" con tal ordenación y, dentro de ellas y a título excepcional, medidas ejecutivas cuando sean necesarias para garantizar la integridad de las competencias estatales de ordenación básica de los montes y los aprovechamientos forestales.

c) En lo que respecta a los preceptos concretamente impugnados, la Abogacía del Estado se centra, en primer lugar, en el núcleo de la argumentación respecto al art.50.1 de la Ley 43/2003, en la redacción dada por el apartado 32 del artículo único de la Ley 10/2006, cual es, el de la prohibición establecida en la letra a) del apartado 1 del "cambio de uso forestal al menos durante 30 años" de los terrenos forales incendiados y las excepciones previstas al final de dicho apartado. A su modo de ver, la clave de

comprensión de dicho precepto puede hallarse en la exposición de motivos de la Ley 10/2006, de donde se deduce claramente que en el artículo controvertido se contiene una medida protectora del terreno forestal, estableciendo un lapso de tiempo mínimo durante el cual el cambio del uso forestal estará prohibido, “que en la mayoría de los casos puede permitir la regeneración de la vegetación forestal y, por extensión, evitar expectativas de recalificación futura de suelos no urbanizables, en particular la de los terrenos forestales, contrarias a los propósitos de regeneración del monte que demandan los principios de la gestión forestal sostenible”.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional en la materia, considera esta parte procesal, que resulta perfectamente constitucional que la legislación básica estatal incorpore prohibiciones o medidas singulares fundamentadas en la finalidad de protección de los montes y de sus aprovechamientos forestales cuando se considere que tales medidas son necesarias para alcanzar dicha finalidad, cuyo alcance y contenido viene exigido por la propia naturaleza de la materia regulada para asegurar un estándar común de protección en toda España.

La posible afectación a la política autonómica de ordenación del territorio como consecuencia de la medida de carácter medioambiental, se considera constitucionalmente legítima, a la vista de la jurisprudencia constitucional en materia de parques nacionales, de acuerdo con la cual cabe que la afectación se traduzca en el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales cuando presente una finalidad de protección ambiental. Asimismo, se acude a la doctrina constitucional sobre competencias concurrentes en el mismo territorio para poner de manifiesto que las normas autonómicas en materia de ordenación del suelo no pueden anular el ejercicio de las competencias estatales. En definitiva, ni por la finalidad perseguida ni por el recurso a “técnicas” propias de la ordenación del territorio, puede encuadrarse en esta materia la regulación controvertida, pues la finalidad es claramente proteccionista del medioambiente y el recurso a las técnicas referidas es el mínimo imprescindible para poder configurar y dar contenido a la excepción.

La finalidad protectora sirve igualmente, en opinión de la representación procesal del Gobierno, para justificar la mayor intensidad de la regulación contenida en la Ley 10/2006, en relación con la contenida en la redacción original de la Ley de montes de 2003, si se tiene en cuenta, además, que el precepto impugnado realiza una remisión amplia al ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de sus competencias, tanto normativas como ejecutivas, en garantía de las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados, de acuerdo con las cuales podrá dotar de mayor protección al monte, más allá del mínimo necesario establecido por el legislador básico estatal.

d) En lo que se refiere a la impugnación del nuevo art. 54 bis de la Ley 43/2003, introducido por la Ley 10/2006, la Abogacía del Estado lo encuadra igualmente, frente a lo mantenido en la demanda, dentro del título competencial previsto en el art. 149.1.23 CE, referido a la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales. Ello se desprendería de la exposición de motivos del texto legal y resultaría corroborado por la finalidad del precepto.

El primero de sus apartados queda descartado como objeto del recurso, pues nada se objeta en la demanda al respecto, al prever este, simplemente, que “el acceso público a los montes podrá ser objeto de regulación por las Administraciones Públicas competentes”.

En cuanto a los apartados 2 y 3, ambos se consideran encuadrables en el ámbito de la legislación básica del Estado sobre montes y aprovechamientos forestales, en la medida en que persiguen su adecuada protección, especialmente para la prevención de incendios. De ahí que no se entienda aplicable la doctrina sentada en la STC 101/2005, de 20 de abril.

En el caso de la prohibición de circulación con vehículos a motor por pistas forestales contenida en el apartado 2 del art. 54 bis, se trataría de una medida de carácter preventivo. Como en el caso del art. 50, sostiene la Abogacía del Estado que estamos ante una medida prohibitiva de carácter singular, necesaria para asegurar un estándar mínimo de protección de los montes en todo el territorio nacional. En tanto que afecta a la libertad de circulación prevista en el art. 19 CE, podría considerarse también una condición básica que delimita su ejercicio (art. 149.1.1 CE). Por otra parte, el precepto permite a las Comunidades Autónomas excepcionar esta prohibición mediante la correspondiente autorización por parte de la Administración forestal. Tal autorización no se limitaría a un mero acto de ejecución, sino que permitiría a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo de los presupuestos establecidos por la Ley básica (adecuación del vial, señalización, aceptación por los titulares, mantenimiento y responsabilidad civil).

El apartado tercero, que prevé la posible limitación de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión forestal a las zonas de alto riesgo definidas en el art. 48 de la Ley 43/2006, ha de encuadrarse igualmente, según la representación procesal del Gobierno, en la materia de montes y no en la de protección civil, como se mantiene en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad. Y ello, porque aunque se reconoce que los límites entre una y otra materia pueden ser difíciles de trazar, se atiende a la finalidad de la norma, en la que resulta preponderante la finalidad conservacionista y protectora del monte, frente a la prevención y superación de una situación de grave riesgo o catástrofe. Ahora bien, incluso si se considerase que el precepto impugnado debe subsumirse en la materia "protección civil", la naturaleza concurrente de esta competencia (que incluye el reconocimiento de competencias normativas estatales), unida a su contenido (permitir que las Comunidades Autónomas prohíban el acceso de personas a determinados lugares) y al hecho de que el bien jurídico que se pretende salvaguardar es la protección del monte frente a los incendios (de interés supracomunitario evidente), justificarían la constitucionalidad del precepto objeto de impugnación.

Esta parte procesal termina solicitando que el Tribunal Constitucional dicte Sentencia desestimando en su integridad el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y que, en el improbable caso de que la norma impugnada se declarara inconstitucional, se aplique, en contra de lo solicitado en la demanda, la doctrina expresada en las SSTC 195/1998, de 1 de octubre, (FJ 5) y 194/2004, de 4 de noviembre, (FJ 24), sobre los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad en materia medioambiental, cuando la ejecución inmediata del fallo pueda perjudicar al conjunto de bienes jurídicos protegidos por la legislación estatal. Asimismo, se solicita mediante otrosí la acumulación del presente recurso con el interpuesto anteriormente por el Gobierno de la Rioja con el número 7837-2006, por concurrir las circunstancias del art. 83 LOTC.

5. Por providencia de 23 de abril de 2013 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 23 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. En este proceso constitucional hemos de resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León contra los apartados 32 y 33 del artículo único de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por los que, respectivamente, se modifica el apartado 1 del art. 50 y se añade el capítulo V al título IV de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, constituido exclusivamente por el art. 54 bis.

Según se ha hecho constar en los antecedentes, el director de los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León reprocha a los preceptos impugnados un exceso en la regulación de lo básico, de manera que se estaría privando a la Comunidad Autónoma de su competencia para dictar la legislación de desarrollo en materia de montes y del ejercicio de otras competencias concurrentes en dicho ámbito material.

En lo que se refiere, concretamente, al apartado primero del art. 50 de la Ley de montes, en la redacción dada por el apartado 32 del artículo único de la Ley 10/2006, este vulneraría lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE, por cuanto no constituye legislación básica en materia de montes, sino medidas propias de la ordenación del territorio, cuya regulación correspondería en exclusiva a la Comunidad de Castilla y León en virtud de lo dispuesto en el artículo 32.1.2 de su Estatuto de Autonomía (EACL). A ello habría que añadir la vulneración de lo dispuesto en el art. 34.1.5 y 9 EACL, de acuerdo con el cual, corresponde a dicha Comunidad el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica en materia de protección del medio ambiente y montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos. Dicha competencia se habría visto vulnerada, pues el precepto legal impugnado no deja espacio alguno al desarrollo legislativo por parte de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el nuevo art. 54 bis de la Ley de montes, introducido por el apartado 33 del artículo único de la Ley 10/2006, de 28 de abril, en tanto limita la circulación de los vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras, estaría fijando aspectos propios de las materias de turismo y ocio, sobre las que la Comunidad recurrente ostenta competencias exclusivas en virtud de los números 15 y 18 del apartado primero del art. 32 de su Estatuto de Autonomía. En lo que se refiere, concretamente, al apartado tercero del art. 54 bis, que recoge la posibilidad de limitar el acceso de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión de incendios en las zonas de alto riesgo, haciéndose público este extremo de forma fehaciente, entiende la parte recurrente que ha de enmarcarse en la materia de protección civil, respecto de la cual la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 32 y 34 de su Estatuto de Autonomía, tiene competencias exclusivas, salvo que concurra un interés nacional o supracomunitario que pueda resultar afectado por la situación de emergencia o catástrofe.

Para la Abogacía del Estado, conforme a los razonamientos que se han resumido en los antecedentes, los preceptos impugnados son manifestación de la competencia atribuida al Estado en materia de montes y aprovechamientos forestales por el art. 149.1.23 CE, mencionando asimismo otras competencias conexas como, señaladamente, la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

2. Resulta necesario hacer dos precisiones antes de abordar el enjuiciamiento de los artículos sobre los que se mantiene la controversia competencial. La primera es relativa a la modificación que, tras la interposición de este recurso, se ha producido en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, lo que nos obligará a redirigir el análisis sobre la constitucionalidad de los preceptos impugnados pues, de conformidad con nuestra doctrina, las cuestiones que se controviertan habrán de decidirse considerando las prescripciones del nuevo

Estatuto de Autonomía que resulten ser de aplicación (STC 207/2011, de 20 de diciembre, FJ 3, por todas).

La segunda consideración se refiere al objeto del presente proceso. Como señala la Abogacía del Estado, este viene constituido, de un lado, por la letra a) del art. 50.1 de la Ley 43/2003, en la redacción dada por la Ley 10/2006 y por las condiciones establecidas en el inciso segundo de dicho precepto para que las Comunidades Autónomas puedan establecer excepciones a las prohibiciones de uso forestal que en él se prevén. Por otro lado, en lo que se refiere al nuevo art. 54 bis introducido por la Ley 10/2006 en la Ley 43/2003, nuestro análisis se limitará a lo dispuesto en sus apartados 2 y 3. La demanda dirige sus alegaciones exclusivamente a los preceptos señalados, por lo que en aplicación de nuestra doctrina hemos de ceñir nuestro enjuiciamiento a los mismos.

Al igual que afirmamos en las SSTC 195/2012, de 31 de octubre, FJ 4 y 84/2013 de 11 de abril, FJ 3, “resulta de aplicación la doctrina recopilada en la STC 158/2011, de 19 de octubre, según la cual ‘no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, de 1 de junio, FJ 5) o, incluso ... la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental [SSTC 146/1994, de 12 de mayo, FJ 7 B); 214/1994, de 14 de julio, FJ 3; 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1]. Efectivamente, hemos de recordar aquí una vez más que la impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan al Abogado del Estado, al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, así como a este Tribunal, que ha de pronunciar la Sentencia, conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 2; y 118/1998, de 4 de junio, FJ 4). Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan’ (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2).”

3. El art. 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre dos ámbitos diferenciados: de una parte, la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección; de otra, la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Ambos han sido invocados en las alegaciones de las partes, y ambos tienen reflejo en la ley de la que forman parte los preceptos objeto de impugnación. En efecto, si la disposición final segunda, apartado 1, de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, hace referencia genérica al art. 149.1.23 CE, sin precisar su encuadramiento en uno u otro ámbito, el apartado 1 de la disposición final segunda de la Ley 43/2003, en la que los preceptos impugnados han quedado integrados, menciona expresamente ambos títulos competenciales, al proclamar que la misma “se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución y tiene, por tanto, carácter básico (legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente)”, sin perjuicio de otros títulos competenciales que amparan determinados preceptos de la Ley, que no afectan al presente recurso.

Como hemos señalado en la reciente STC 49/2013, de 28 de febrero (FJ 5), recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 988-2004, interpuesto contra la misma Ley 43/2003, “en materias como la ordenación del territorio, el urbanismo, el

medio ambiente y la ordenación de los recursos forestales existen profundas interacciones. Para determinar cuál es la materia y, por tanto, el título competencial de referencia es necesario atender tanto a la finalidad como al contenido de la norma o, dicho de otra forma, a las técnicas legislativas utilizadas para alcanzar dicha finalidad (STC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 4)” y en aplicación de esta doctrina, lo hemos reiterado en la STC 84/2013 de 11 de abril, FJ 3, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7837-2006, interpuesto contra los mismos preceptos aquí impugnados de la Ley 43/2003, en la redacción dada por el art. único, apartados 32 y 33, de la Ley 10/2006, de 28 de abril.

Por otra parte, en la ya citada STC 49/2013, de 28 de febrero, al analizar determinadas impugnaciones relativas a la regulación relativa a los incendios forestales, que guardan estrecha relación con el objeto del presente proceso constitucional, hemos reconocido que “la tarea de deslindar las distintas materias implicadas, de acuerdo con la finalidad predominante de la norma, a los efectos de delimitar los títulos competenciales aplicables, contiene, a veces, elevadas proporciones de convención y artificio. En este caso, la finalidad de las normas impugnadas es tanto la de prevención y superación de una situación de grave riesgo o catástrofe, como la de protección del monte cuya misma existencia se pone en riesgo por el incendio” (FJ 12).

Encuadrada en estos mismos términos la controversia competencial que se somete ahora a nuestro examen, ha de concluirse que resulta título competencial más específico y, por ello, prevalente, el que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales (art. 149.1.23 *in fine* CE), título que integra una vertiente de protección del medio ambiente, que habremos de tomar en consideración en atención a la finalidad perseguida por las normas impugnadas.

4. Entrando ya en el análisis concreto de los distintos preceptos impugnados, comenzaremos abordando de forma conjunta el enjuiciamiento de lo dispuesto en la letra a) y el segundo inciso del apartado primero del art. 50 de la Ley impugnada, dada la íntima relación entre ambos. En la citada letra se prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante un período mínimo de treinta años, en tanto que en el inciso segundo del precepto se abre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas acuerden excepciones a dicha prohibición con carácter singular. Para ello, exige que el cambio de uso estuviera previsto, con anterioridad al incendio forestal, en: “1. Un instrumento de planeamiento previamente aprobado. 2. Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública. 3. Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono”.

Explica el preámbulo de la Ley 10/2006 los motivos que llevan al legislador a optar por esta prohibición en los siguientes términos: “Bien es sabido que el cambio de uso de los terrenos forestales incendiados para transformarlos en otros de carácter agrícola, pascícola, industrial o urbanizable se ha tratado de justificar en la pérdida de valor de dichos terrenos, al carecer de vegetación arbórea como consecuencia del desastre ecológico ocasionado por el incendio. En muchas ocasiones, el cambio de uso no se promovía de forma inmediata tras el siniestro, sino sólo tras repetidos incendios de ese terreno forestal, que quedaba, de esta manera, en una situación de casi total degradación vegetal que dificultaba la posibilidad de rechazar justificada y motivadamente las peticiones de cambio de uso forestal. Y ello en la medida en que estos terrenos, en un corto plazo, ya no podrían alcanzar el potencial forestal arbolado que poseían antes del incendio. Los incendios forestales tienen como causa, en una

pequeña parte de casos, los fenómenos naturales y, desgraciadamente, en una inmensa mayoría de supuestos, acciones humanas, ya sean negligentes o dolosas.”

Para atajar este fenómeno, continúa señalando el preámbulo que, en línea con la decisión adoptada por otros países mediterráneos y algunas Comunidades Autónomas, se prohíbe el cambio de uso durante treinta años, plazo que se justifica por ser “el lapso de tiempo mínimo que en la mayoría de los casos puede permitir la regeneración de la vegetación forestal y, por extensión, evitar expectativas de recalificación futura de suelos no urbanizables, en particular la de los terrenos forestales, contrarias a los propósitos de regeneración del monte que demandan los principios de la gestión forestal sostenible.”

Resulta pues clara, como hemos resuelto en la STC 84/2013, de 11 de abril, FJ 4, la finalidad disuasoria de la medida adoptada, que tiene como objetivo la prevención de los incendios forestales y, en última instancia, la protección de la masa forestal. Teniendo en cuenta la estrecha conexión existente entre los dos títulos competenciales recogidos en el art. 149.1.23 CE, como ya hemos razonado en el precedente fundamento jurídico 2, en razón de dicha finalidad tuitiva, el precepto encaja sin dificultad en el ámbito de la competencia estatal para establecer la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales, resultando extensible la doctrina recogida en la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 c), a cuyo tenor el Estado, en ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.23 CE, puede condicionar las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales, en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener para la preservación de los recursos naturales.

No se invade con ello la competencia autonómica exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 70.1.6 EACL), como alega la Comunidad Autónoma recurrente. Al igual que afirmamos en la STC 61/1997, de 20 de marzo, el precepto no tiene como finalidad “establecer directamente determinaciones de carácter material ni positivo en esa clase de suelo, es decir, ... la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial, ni ejercer la competencia de ordenación del territorio (art. 148.1.3 C.E.), si bien es cierto que inciden en su configuración, señaladamente por vía negativa o de prohibición ... Es claro que delimitar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico constituye uno de los aspectos básicos del urbanismo y, en términos más generales, de la ordenación del territorio, pero ello no puede significar, en el plano competencial, que cualquier norma que incida sobre el territorio, siquiera sea de forma mediata o negativa, tenga que quedar subsumida en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros muchos títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si tenemos en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial.” (FJ 16).

La prohibición que se examina no pretende, en efecto, regular los usos ni fijar las prohibiciones del conjunto de los terrenos forestales, sino que se circunscribe a un régimen específico de protección, aplicable únicamente a los terrenos incendiados, con la finalidad de garantizar a largo plazo su regeneración y, en definitiva, su conservación. En la misma STC 61/1997, de 20 de marzo, dejamos sentado que, en virtud del art. 149.1.23 CE, “los efectos prohibitivos y su prevalencia sobre los usos constructivos del suelo se acomodan sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico, calificación que por otra parte no supone atribuirle al Estado competencia específica en materia de urbanismo”, señalando que, desde la perspectiva del art. 149.1.1 CE, “guarda también relación con las condiciones básicas de ejercicio de la propiedad del

suelo en la medida en que fija un límite general consistente en prohibir todo ejercicio del derecho contrario a lo que el área pretende precisamente preservar” [FJ 16 c)].

A todo ello hay que añadir que el precepto no desemboca en un vaciamiento de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente y aprovechamientos y servicios forestales (art. 71.1.7 y 8 EACL), pues el plazo de treinta años opera como un mínimo que puede ampliarse por las Comunidades Autónomas.

En cuanto al régimen de excepciones establecido en el inciso segundo del artículo cuya constitucionalidad ahora analizamos, participa de la misma finalidad tuitiva que acabamos de describir, siéndole aplicables las consideraciones antedichas en cuanto a su idoneidad para limitar las competencias autonómicas exclusivas sobre ordenación del suelo y urbanismo y tampoco en este caso se daría un vaciamiento de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución sobre aprovechamientos y servicios forestales, como pusimos de manifiesto en la STC 84/2013, de 11 de abril, FJ 4.

En consecuencia, se desestima la impugnación del art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, en su redacción dada por la Ley 10/2006, de 28 de abril.

5. El art. 54 bis.2 dispone que la circulación con vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras quedará limitada a las servidumbres de paso que hubiera lugar, la gestión agroforestal y las labores de vigilancia y extinción de las Administraciones públicas competentes. Añade el precepto que, excepcionalmente, podrá autorizarse por la Administración forestal el tránsito abierto motorizado cuando se compruebe la adecuación del vial, la correcta señalización del acceso, la aceptación por los titulares, la asunción del mantenimiento y de la responsabilidad civil.

Esta limitación fue ya recogida con una formulación parcialmente diferente en el Real Decreto-ley 11/2005, de 22 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales, con vigencia temporal limitada a una situación caracterizada por un riesgo de incendios que se calificó de extraordinariamente alto. Ahora bien, la vigencia temporal o indefinida de la medida no resulta relevante a la hora de determinar su carácter básico, pues esta dimensión temporal de la norma forma parte del margen de apreciación del legislador estatal, en función de consideraciones técnicas o de oportunidad que no corresponde juzgar a este Tribunal.

Como hemos resuelto en la citada STC 84/2013, FJ 5, no cabe acoger la denunciada invasión de las competencias autonómicas exclusivas en materia de promoción y ordenación del turismo (art. 71.1.26 EACL) y de promoción del ocio (art. 71.1.33 EACL), que habrán de ejercerse dentro del ámbito delimitado por el legislador básico estatal, que en ejercicio de su competencia puede imponer límites al despliegue de aquéllas. Según determinamos en la STC 101/2005, de 20 de abril, antes citada, “la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener ... Por el contrario la afectación transversal de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental” [FJ 5 c)]. Resulta claro que, a diferencia del

supuesto examinado en dicha Sentencia, en esta ocasión no estamos ante “regulaciones positivas de las actividades correspondientes a las materias de la promoción del turismo y de la cultura, el desarrollo comunitario y el ocio” [FJ 9 b)], de competencia autonómica, sino ante meros límites impuestos a su ejercicio, que responden a la finalidad de garantizar la conservación y protección de los montes, frente al riesgo de incendios forestales.

Por tanto, las limitaciones a la circulación motorizada que recoge el precepto revisten carácter básico en el ámbito de la competencia estatal ex art. 149.1.23 CE, sin que, de otra parte, la lectura del precepto deje dudas sobre el margen de decisión que se abre a las Comunidades Autónomas para autorizar el tránsito abierto motorizado en determinadas circunstancias, modulando así la limitación establecida con carácter básico de modo adecuado al orden constitucional de distribución de competencias.

En atención a lo expuesto, debemos concluir que el art. 54 bis.2 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, en su redacción dada por la Ley 10/2006, de 28 de abril no invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

6. El apartado tercero del artículo 54 bis establece la posibilidad de limitar el acceso a los montes de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión en las zonas definidas en la Ley como de alto riesgo de incendio, cuando dicho riesgo lo aconseje, haciéndose público este extremo de forma fehaciente.

En primer lugar, y al igual que en los preceptos anteriormente analizados, resulta patente aquí la finalidad protectora de la previsión legal en relación con la prevención de los incendios forestales y, en consecuencia, con la protección de la masa forestal. Por ello, también se encuadra sin dificultad en el ámbito de la competencia estatal para establecer la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales (art. 149.1.23 CE).

Por otro lado, procede descartar la vulneración de la competencia autonómica en materia de “protección civil, incluyendo en todo caso la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y a la seguridad civil, así como la coordinación y formación de los servicios de protección civil, entre ellos los de prevención y extinción de incendios”, pues en la redacción actual del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que es el parámetro de constitucionalidad según nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, se prevé como una competencia de desarrollo normativo y de ejecución (art. 71.1.16 EACL). Y es claro que la previsión protectora del art. 54 bis.3, por tratarse de una regulación puntual y no integrarse en una disciplina general de la protección civil, no impide que la Comunidad Autónoma dicte normas complementarias en esta materia, con que queda intacta la citada competencia de desarrollo legislativo.

Asimismo, hay que negar que se produzca un vaciamiento de la competencia autonómica de desarrollo normativo y ejecución en materia de “montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos” (art. 71.1.8 EACL), máxime si se tiene en cuenta que la previsión legal no establece por sí misma límites de acceso a zonas en las que concurra un alto riesgo de incendio, sino que prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas lleven a cabo dicha limitación si lo estiman oportuno en atención al riesgo de incendio, pudiendo incluso precisar normativamente el concepto de situación de riesgo o establecer otros criterios que autoricen limitaciones protectoras análogas. En garantía de la eficacia protectora de las eventuales limitaciones, la norma estatal exige únicamente que, en caso de que el acceso se limite efectivamente, se haga “público este extremo de forma fehaciente”.

De acuerdo con todo lo dicho, ha de desestimarse igualmente la impugnación del art. 54 bis.3 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, en su redacción dada por la Ley 10/2006, de 28 de abril.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veintitrés de abril de dos mil trece.

→ Convocatorias

©2008 Tribunal Constitucional de España | Aviso jurídico

