

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4904 *Pleno. Sentencia 84/2013, de 11 de abril de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 7837-2006. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja en relación con los artículos 50.1 y 54 bis de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, en la redacción dada por la Ley 10/2006, de 28 de abril. Competencias sobre montes, ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente; libertad de circulación: constitucionalidad de los preceptos legales que prohíben el cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante un período mínimo de treinta años y limitan la circulación con vehículos a motor por pistas forestales.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, 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. 7837-2006, interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja contra los arts. 50.1 y 54 bis de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, en la redacción dada por el art. único, apartados 32 y 33, de la Ley 10/2006, de 28 de abril. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 25 de julio de 2006, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la representación que legalmente ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 50.1 y 54 bis de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, en la redacción dada por el art. único, apartados 32 y 33, de la Ley 10/2006, de 28 de abril. La impugnación se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) Al prohibir durante treinta años el cambio de uso de los terrenos incendiados, el art. 50.1 no deja, realmente, margen alguno a la normativa autonómica, más allá de unas aparentes excepciones, y de la posibilidad de aumentar el plazo de prohibición. La capacidad de desarrollo de las Comunidades Autónomas es prácticamente nula, en la medida en que los aspectos verdaderamente importantes de la norma son inmodificables. Así, no puede variarse el plazo, salvo para aumentarlo, lo cual deja pocas posibilidades de cambio, dado el periodo de treinta años de prohibición. En cuanto a este aspecto temporal, la norma, que teóricamente podría pasar por un mínimo susceptible de ampliación, es en realidad un máximo que no deja fisuras.

Además de las aparentes excepciones que recoge, la norma no permite al legislador autonómico excepcionar, matizar o moderar la intensidad de la prohibición por razón de circunstancias sobrevenidas, que en ocasiones pueden responder a acusadas características ligadas al interés general (por ejemplo, determinadas obras públicas).

La nueva redacción del art. 50.1, y sin perjuicio de las excepciones que el mismo abre, impone un mínimo a todas las Comunidades Autónomas, lo que entra en colisión con las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, exclusivas en lo referente a la ordenación del territorio y urbanismo (art. 8.1.16 del Estatuto de Autonomía para La Rioja: EAR) y de desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de protección del patrimonio forestal (art. 9.1 y 11 EAR).

La competencia autonómica exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero compete a las Comunidades Autónomas emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en las que se entienden comprendidas las facultades inherentes a la clasificación y tipos de suelo, entre ellos el forestal, y a su correspondiente protección.

Al imponer un mínimo –la prohibición del cambio de uso del suelo forestal incendiado durante al menos treinta años–, puede entenderse que se está limitando o invadiendo, de un lado, la competencia exclusiva de la Comunidad sobre la ordenación del territorio y urbanismo y, de otro, la competencia de desarrollo y ejecución de legislación básica del Estado, porque la minuciosidad con que se desenvuelve tal base desemboca en un vaciamiento de las competencias autonómicas para la protección del patrimonio forestal. Esta regulación estatal deja un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias, e incluso excepcionar dicha prohibición general de treinta años, que actúa como norma mínima, si bien puede entenderse que tal mínimo, dentro del concepto de lo básico, entra en colisión con los títulos de la Comunidad Autónoma de La Rioja contenidos en los arts. 8.1.16 y 9.1 y 11 EAR.

b) El art. 54 bis, que regula el uso de las pistas forestales y el acceso público al monte, tiene como antecedente el art. 13 del Real Decreto-ley 11/2005, de 22 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales, que estuvo en vigor por un período de tiempo limitado. Confrontando ambos preceptos, puede decirse que el art. 54 bis es, en cierto modo, una suerte de reformulación del primero, si bien con la importante y esencial diferencia de la vigencia indefinida, que acentúa la desproporción de la prohibición.

Confluyen aquí otros títulos estatutarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja, tales como, entre otros, los que le atribuyen competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (art. 8.1.9), cultura (art. 8.1.23) o promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio (art. 8.1.27), que deben concurrir, en todo caso, con las competencias estatales, que pueden imponerles límites puntuales. El nuevo art. 54 bis de la Ley 43/2003 establece una prohibición prácticamente absoluta de circulación motorizada, matizada por ciertas y contadas excepciones. La norma básica se produce con un grado tal de radicalidad y rigor que no puede predicarse su condición de tal, al impedir a la Comunidad Autónoma de La Rioja disponer de un mínimo margen de actuación que le permita, mediante el ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo y ejecución, establecer las medidas complementarias que satisfagan sus peculiares intereses; e, igualmente, ejercer sus competencias sectoriales de carácter exclusivo.

Cabría sostener, en principio, que el nuevo art. 54 bis no es disconforme con el orden constitucional de distribución de competencias, argumentado que la norma únicamente establece una limitación específica, con excepciones, referida a la circulación con vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras, calificable como medida sustancialmente medioambiental, en cuanto dirigida a preservar el monte y prevenir los incendios forestales; y que las excepciones dejan margen para el desarrollo normativo autonómico. Sin embargo, debe analizarse si la medida contenida en la norma cuestionada resulta conforme con el criterio de proporcionalidad como parámetro de constitucionalidad de aquella (requerida por el canon de admisibilidad de afectación

transversal recogido en la STC 101/2005, de 20 de abril). Desde esta perspectiva, es notoriamente desproporcionado establecer una prohibición absoluta sin posibilidad de modulación o graduación en atención a aspectos como el tipo de vehículo, la naturaleza del monte, la Comunidad Autónoma en que se halle radicado, la época del año y hora del día en que se circule o cualquier otra circunstancia que pueda tener incidencia en el riesgo de incendio forestal. En la medida en que el riesgo de incendio forestal se incrementa o decrece en función de factores como los indicados u otros similares, es indudable que hubo de haberse previsto la ponderación de los mismos al objeto de graduar la prohibición que establece la norma cuestionada, para que resultara proporcionada a la consecución del fin perseguido.

Esa falta de proporcionalidad permite afirmar que la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), en su condicionamiento de las competencias sectoriales de la Comunidad Autónoma, no es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias, al impedir o, por lo menos, dificultar el ejercicio sobre los montes de las competencias sectoriales que tiene estatutariamente atribuidas la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, al imposibilitar la graduación o modulación de la rigurosa limitación en aspectos como los señalados, se cercenan de raíz las competencias de desarrollo normativo y de ejecución de la Comunidad Autónoma, lo que no ocurriría con otra solución normativa más respetuosa con el principio de proporcionalidad, evidenciando así la vulneración de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de La Rioja, conforme al art. 9.1 y 11 EAR.

c) El art. 54 bis contraviene la Constitución desde otra perspectiva, al afectar a la esfera de la libertad de la persona, incidiendo en el derecho a circular libremente por el territorio nacional, contemplado, con diferente alcance, en los arts. 19 y 139.2 CE, así como en el derecho a disfrutar del medio ambiente, singularmente del monte, conforme al art. 45 CE, en la medida en que esa prohibición supone, en la práctica, la imposibilidad de disfrutar del monte, o de su mayor parte, para la inmensa mayoría de los ciudadanos.

El Tribunal Constitucional tiene señalado que la Constitución no impide al Estado proteger bienes jurídicos constitucionalmente reconocidos a costa del sacrificio de otros bienes igualmente reconocidos, ya se trate de derechos fundamentales, ya de otros bienes o valores que gozan de la protección constitucional (SSTC 196/1987, de 11 de diciembre; 55/1996, de 28 de marzo, y 49/1999, de 5 de abril). Pero tales restricciones son tolerables siempre y cuando sean proporcionadas, de modo que contribuyan a la consecución del fin constitucionalmente legítimo al que propendan y hayan de ser inevitablemente preferidas a otras que pudieran suponer un sacrificio menor para la esfera de libertad protegida (STC 66/1991, de 22 de marzo).

No es el caso del art. 54 bis, que impone una prohibición absoluta de acceso motorizado, claramente desmesurada con el fin que pretende, que se pudo lograr con medidas mucho menos radicales y restrictivas de los derechos reconocidos en la Constitución, graduando las limitaciones necesarias a la circulación motorizada mediante la toma en consideración de factores como los que antes se indicaron, u otros análogos.

2. Por providencia de 26 de septiembre de 2006, la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de 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. El día 29 de septiembre de 2006, la Abogada del Estado se personó en el proceso en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga en el plazo concedido para formular alegaciones, prórroga de ocho días en el plazo ordinario, que le fue concedida por providencia de la Sección Tercera de 4 de octubre de 2006.

4. Con fecha 6 de octubre de 2006, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

5. El 11 de octubre de 2006, el Presidente del Senado comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. La Abogada del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 27 de octubre de 2006, instando la desestimación del recurso en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente:

a) En la impugnación del art. 50.1, no se alega nada respecto del apartado 1.1 del precepto, ni del apartado 1.1 b). En cuanto al art. 54 bis, las alegaciones se concentran en su apartado 2, sin mencionar siquiera los apartados 1 y 3. La falta de alegaciones sobre estos extremos debe traer como consecuencia su exclusión del recurso de inconstitucionalidad, como expresa la doctrina constitucional (SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 4; 16/2003, de 30 de enero, FJ 9, y 48/2003, de 12 de marzo, FJ 3), según la cual compete a la recurrente la carga de fundamentar debidamente su impugnación respecto de todos y cada uno de los preceptos legales recurridos.

b) El art. 50.1 contiene mandatos inequívocamente básicos. La prohibición de la letra b) constituye una medida en garantía de la recuperación de los terrenos forestales incendiados, que reconoce un amplio margen de desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas, a las que corresponde determinar las características de la actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, y el plazo de duración de la prohibición.

La prohibición del cambio de uso forestal al menos durante treinta años, establecida en la letra a) del apartado 1, y las excepciones previstas a continuación, se encuentran extensamente justificadas en la exposición de motivos de la Ley 10/2006, habiendo considerado necesario el legislador estatal, en ejercicio de su competencia sobre montes, ex art. 149.1.23 CE, adoptar medidas disuasorias más intensas para evitar la producción de incendios, estableciendo dicha prohibición con el fin de eliminar cualquier expectativa que pudiera incentivar la provocación de incendios con la finalidad de obtener un beneficio económico de dicho cambio de uso. Por otra parte, la medida persigue posibilitar físicamente la recuperación del terreno forestal a su estado anterior a la producción del incendio. Es, por lo tanto, una medida protectora del terreno forestal, característica que justifica la amplitud del plazo, que no es por ello arbitrario sino exigido por la naturaleza de las cosas, ni pretende en modo alguno cercenar las competencias autonómicas.

Resulta aplicable la doctrina constitucional (SSTC 101/2005, de 20 de abril; 102/1995, de 26 de junio; 170/1989, de 19 de octubre, y 21/1999, de 25 de febrero), que admite que, en determinados supuestos, la legislación básica puede, por razones de protección directa del medio ambiente, contener medidas de especial intensidad si ello es necesario para garantizar dicha protección. Es por ello 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 son necesarias para alcanzar los objetivos derivados de dicha finalidad.

No es correcta la invocación del título competencial autonómico sobre ordenación del territorio y urbanismo, porque el precepto no tiene esa finalidad, ni trata de ordenar usos del suelo ni planificar el territorio, sino la claramente medioambiental, para la protección del patrimonio forestal. Aunque es innegable que la medida tiene una repercusión final sobre el territorio, prima su vinculación a la protección de los montes, pues la misma pretende exclusivamente salvaguardar el terreno forestal para evitar su incendio y, en caso de producirse, facilitar su regeneración. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre el efecto «transversal» de la competencia medioambiental (en este supuesto sobre montes y aprovechamientos forestales), como consecuencia de esta decisión de carácter ambiental, se produce un condicionamiento mínimo, pero constitucionalmente legítimo, de la política de ordenación del territorio.

Por otra parte, no puede olvidarse la doctrina constitucional sobre la concurrencia de distintas competencias sobre el mismo territorio. Las competencias autonómicas que se proyectan sobre el territorio no pueden anular el ejercicio de las competencias estatales [STC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 6 b) y 22].

En los mismos términos, tampoco pueden encuadrarse las excepciones a las antedichas prohibiciones, establecidas en los tres últimos párrafos del art. 50.1, en la materia de ordenación del territorio, por el hecho de que se mencionen instrumentos de planeamiento. La utilización del concepto planeamiento de una manera completamente genérica no obedece a una finalidad de ordenación del uso del suelo, ni determina consecuencias sobre ella. Se amparan excepciones cuando la planificación, previa al incendio, asegure, de una parte, que no ha podido ser el cambio de uso la finalidad perseguida por el incendio (en el caso en que éste hubiera sido provocado) y, de otra, que no es preciso establecer un plazo de regeneración, puesto que el instrumento de planeamiento preveía el cambio de uso antes del incendio. El requisito de que el planeamiento esté previamente aprobado es una condición lógica para su eficacia (número 1), y, para el caso de los instrumentos de planeamiento pendientes de aprobación, el requisito de que hubiera sido ya objeto de evaluación ambiental favorable o de información pública se ciñe estrictamente a la finalidad perseguida: la previa y notoria existencia de un instrumento de planeamiento con vocación de cambiar el uso forestal, en el que las perspectivas medioambiental y forestal han sido ya tenidas en cuenta.

En cuanto a la alegada vulneración de la competencia autonómica de desarrollo normativo, admitiendo que la prohibición es más densa que la contenida en la redacción original de 2003, ello no puede considerarse en sí mismo inconstitucional, sino que entra dentro del margen de decisión del legislador.

Por otra parte, aun asumiendo la intensidad de la medida prohibitiva básica, no puede decirse que se elimine absolutamente cualquier desarrollo normativo autonómico. La remisión a la competencia autonómica, para «garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados», reconoce indudablemente un amplio espacio de actuación normativa autonómica, que no queda enervado por la previsión de la letra a), que permite margen de desarrollo, en la medida en que se constituye como un mínimo. No puede obviarse tampoco que el apartado b) remite la prohibición relativa a la realización de actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta vegetal al período que determine la legislación autonómica.

c) El art. 54 bis no tiene como finalidad establecer una regulación sobre el monte como lugar donde se practican actividades como el ocio, el turismo o el deporte. Como el resto de la Ley, la perspectiva desde la que se considera el monte y los aprovechamientos forestales es la propia de este título competencial y no otra.

El apartado 1 es un precepto evidentemente básico, que reconoce el más amplio margen de desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas, en el que pueden subsumirse las hipotéticas regulaciones autonómicas sobre el acceso a los montes desde la perspectiva del turismo, deporte u ocio.

Los apartados 2 y 3 figuraban, bien que con vigencia temporal limitada para el año 2005, en el Real Decreto-ley 11/2005, de 22 de julio, en cuya exposición de motivos se comprueba su relación directa con la prevención de actividades que pudieran entrañar algún riesgo para la producción de incendios. Ambos apartados deben encuadrarse competencialmente 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. Aquí reside la diferencia con el precedente de la STC 101/2005, FJ 5, que analizaba previsiones no vinculadas a la protección medioambiental, sino «regulaciones positivas de las actividades correspondientes a las materias de promoción del turismo y de la cultura, el desarrollo comunitario y el ocio».

El precepto se justifica en la lucha contra los incendios, en esta ocasión con una medida de carácter preventivo. Se trata de evitar que la libre circulación por pistas forestales de vehículos a motor pueda dar lugar a la producción de incendios como consecuencia de su funcionamiento incorrecto y, por otra parte, de evitar que su presencia

entorpezca la extinción de incendios, si colapsan la circulación de los vehículos en los que se transportan los medios para su extinción.

Además, en la medida en que la prohibición de circulación de vehículos a motor afecta a la libertad de circulación prevista en el art. 19 CE, puede considerarse como una condición básica que delimita su ejercicio, que como tal corresponde establecer con carácter general al Estado de acuerdo con lo previsto en el art. 149.1.1 CE.

Por otra parte, el precepto reconoce expresamente margen para el desarrollo normativo autonómico, que puede modular la prohibición de circulación en atención a una serie de criterios (adecuación del vial, señalización, aceptación por los titulares, mantenimiento y responsabilidad civil).

d) En relación con la alegada vulneración de los arts. 19, 45 y 139.2 CE que se imputa al art. 54 bis, no se entiende la alusión al art. 139.2 CE, que se refiere a la prohibición de adoptar medidas que obstaculicen directamente la libertad de circulación y establecimiento de personas, ni cómo el precepto impugnado puede afectarlo, teniendo en cuenta que dicho precepto constitucional se refiere a la unicidad del orden económico nacional, como expresan las SSTC 88/1986, de 1 de julio, o 64/1990, de 5 de abril.

Al amparo de la misma jurisprudencia constitucional citada en la demanda, no puede decirse que el sacrificio que pueda suponer para el disfrute del medio ambiente el hecho de no poder transitar libremente en vehículos a motor por pistas forestales sea en absoluto desproporcionado, hasta el punto de llegar a ser inconstitucional, cuando el principio de prohibición general está justificado precisamente en la conservación de los montes frente a agresiones voluntarias, negligentes o simplemente fortuitas. El interés que está en juego, y al que pretende atender la disposición legal, es la conservación del medio ambiente, presupuesto necesario para su disfrute. Parecidos argumentos pueden esgrimirse en relación con la vulneración del derecho a la libertad de circulación. El sacrificio que puede imponerse a este derecho se encuentra justificado por un motivo razonable, sin que la limitación impuesta afecte en modo alguno a su núcleo sustancial.

En cuanto al art. 54 bis.3, no puede olvidarse que la Ley establece el mandato en términos de habilitación u opción que las Comunidades Autónomas pueden o no concretar «cuando el riesgo de incendio así lo aconseje», por lo que no cabe duda del amplio margen de desarrollo normativo que reconoce este precepto a la competencia autonómica.

e) Finalmente, se opone al contenido del suplico de la demanda, en el que se solicita la anulación de todos los actos de aplicación concreta de los preceptos impugnados, pues tal pretensión es contraria a lo dispuesto en el art. 40.1 LOTC. Resultaría aplicable la doctrina expresada en las SSTC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 5, o 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.

7. Por providencia de 9 de abril de 2013 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Consejo de Gobierno de La Rioja contra los arts. 50.1 y 54 bis de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, en la redacción dada por el art. único, apartados 32 y 33, de la Ley 10/2006, de 28 de abril.

Como ha quedado expuesto con detalle en los antecedentes, el Consejo de Gobierno de La Rioja considera que el art. 50.1 entra en colisión con los arts. 8.1.16 del Estatuto de Autonomía para La Rioja (EAR), que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo— y 9.1 y 11 EAR —que atribuyen a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, en las materias de protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje, espacios naturales protegidos y

protección de los ecosistemas (apartado 1) y montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos (apartado 11)–. Por su parte, el art. 54 bis se reputa contrario a los citados apartados 1 y 11 del art. 9 EAR, afectando asimismo a las competencias exclusivas asumidas por la Comunidad Autónoma en las materias de promoción y ordenación del turismo, cultura, y promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio (art. 8.1, apartados 9, 23 y 27 EAR, respectivamente). Además, por motivos no competenciales, el art. 54 bis se impugna por vulneración de los arts. 19, 45 y 139.2 CE.

La Abogada del Estado sostiene que ambos preceptos son manifestación de la competencia atribuida al Estado en materia de montes por el art. 149.1.23 CE, mencionando asimismo otras competencias conexas como, señaladamente, la legislación básica sobre protección del medio ambiente. En lo que se refiere al art. 54 bis, descarta la alegada vulneración de los arts. 19, 45 y 139.2 CE, por considerar proporcionada la prohibición contenida en el mismo, al estar justificada por la finalidad de conservación de los montes.

2. 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, 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). En aplicación de esta doctrina, el título competencial preferente y más específico desde el que ha de juzgarse la ley impugnada, cuyo objeto es la regulación del régimen jurídico de los montes públicos y privados, es el referido a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales (art. 149.1.23 in fine CE), ello sin perjuicio de que exista una vertiente ambiental integrada en este título competencial sectorial y de que, incluso, algunos preceptos de la Ley, que en su momento analizaremos, pudieran encontrar su justificación constitucional en otros títulos competenciales» (FJ 5).

La interacción entre los citados títulos competenciales y, específicamente, la vertiente ambiental integrada a la que hemos hecho referencia, aparece reflejada tanto en la exposición de motivos de la Ley 43/2003 como en su objeto y principios inspiradores (arts. 1 y 3) y, particularmente, en su art. 4, que establece la función social de los montes en los siguientes términos: «Los montes, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales del paisaje. El reconocimiento de

estos recursos y externalidades, de los que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento.»

Por otra parte, en la misma Sentencia, al analizar determinadas impugnaciones relativas a la regulación sobre 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).

Encajada en estos mismos términos la controversia competencial que se somete ahora a nuestro examen, 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.

3. Antes de adentrarnos en el análisis individualizado de los preceptos impugnados, procede considerar el óbice procesal planteado por la Abogada del Estado, relativo a la falta de alegaciones de la Comunidad recurrente sobre determinados apartados de los preceptos impugnados.

Como hemos recordado en la STC 195/2012, de 31 de octubre, «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, 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, FJ 7 b); 214/1994, FJ 3; 195/1998, 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, FJ 2; y 118/1998, 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).» (FJ 4).

En consecuencia, quedan excluidos del objeto del presente proceso el art. 50.1, párrafo primero, apartado b), y el art. 54 bis, apartados 1 y 3, respecto de los que la representación procesal del Consejo de Gobierno de La Rioja no ha levantado la carga argumental que le incumbe.

4. El art. 50.1 a) prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante un período mínimo de treinta años, si bien el párrafo segundo del precepto abre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas acuerden excepciones 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 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 en materia de urbanismo y ordenación del territorio, como alega la Comunidad recurrente. Como dijimos 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 CE), 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 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», añadiendo 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)].

Hay que añadir que el precepto tampoco desemboca en un vaciamiento de la competencia autonómica para la protección del patrimonio forestal, pues –como admite el propio escrito de demanda– el plazo de treinta años opera como un mínimo y la prohibición no es taxativa o absoluta, al dejar un margen de decisión a las Comunidades Autónomas para acordar el régimen de excepciones «cuando existan circunstancias objetivas que acrediten que el cambio de uso del terreno forestal afectado estaba previsto con anterioridad al incendio», en términos del preámbulo de la Ley 10/2006.

En consecuencia, se desestima la impugnación del art. 50.1.

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.

Como refieren las partes, 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.

Dicho esto, no cabe acoger la denunciada invasión de las competencias autonómicas en las materias de turismo, cultura o deporte, 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, como por otra parte se reconoce en el propio escrito de demanda. Según determinamos en la STC 101/2005, 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 de 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 no invade las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

6. Resta por examinar el reproche de inconstitucionalidad material que se dirige al art. 54 bis.2, por infracción de lo dispuesto en los arts. 19, 45 y 139.2 CE.

Comenzando por la alegada vulneración de los arts. 19 y 139.2 CE, procede en primer lugar constatar que la limitación a la libre circulación que supone lo establecido en el precepto impugnado cumple con la reserva de ley que deriva del art. 53.1 CE, afirmada expresamente por este Tribunal respecto de un amplio elenco de derechos fundamentales y libertades públicas [entre otras, SSTC 169/2001, de 16 de julio, FJ 6, y 184/2003, de 23 de octubre, FJ 6 a)].

En lo que se refiere a su contenido material, en la STC 146/2006, de 8 de mayo, afirmamos que, como en los demás supuestos de limitación de derechos fundamentales, «constituye doctrina de este Tribunal la de que una medida de ese tipo debe sujetarse a parámetros de proporcionalidad en relación con la preservación de otros derechos o bienes constitucionales. Ha de tratarse así de una medida útil y necesaria para la protección de un bien constitucionalmente importante.» [FJ 2 b)].

En cuanto al art. 139.2 CE, es doctrina consolidada de este Tribunal que «no toda medida que incida en la libre circulación de bienes –y personas– por el territorio nacional es necesariamente contraria al art. 139.2 CE, sino que únicamente lo será cuando persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada (STC 37/1981, fundamento jurídico 2)» (STC 66/1991, de 22 de marzo, FJ 2).

Desde esta perspectiva, el precepto impugnado supera sin dificultades el juicio de proporcionalidad sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida, según exige nuestra doctrina. Su objeto no es entorpecer de forma constitucionalmente ilegítima la libertad de circulación de las personas, sino limitar el uso de vehículos a motor en itinerarios que no están acondicionados para este tipo de tránsito, con la finalidad de proteger el patrimonio forestal. Por otra parte, tal limitación no está formulada en términos absolutos, sino que admite excepciones en función de diversas circunstancias, entre otras, la adecuación del vial, en cuya ponderación por la Administración autonómica cabe perfectamente incluir aspectos como el tipo de vehículo, la ubicación y características del monte, la estacionalidad, u otros factores que influyan en el riesgo de incendio forestal, lo que permite ajustar la aplicación en cada caso de la medida, bajo criterios de proporcionalidad.

Por tanto, lo establecido en el art. 54 bis.2 no puede considerarse desproporcionado en un país que, como hemos recordado en la reciente STC 49/2013, de 28 de febrero, es «uno de los de la Unión Europea con más masa forestal y que más incendios sufre anualmente» (FJ 12). La medida resulta ser así proporcionada a la finalidad perseguida, «en atención al bien jurídicamente protegido, dada la relevancia que la Constitución atribuye al medio ambiente al configurar en su art. 45 “un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos, más un mandato de los poderes públicos para la protección” (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 4)» (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 12).

Tampoco cabe apreciar en el art. 54 bis.2 infracción del art. 45.1 CE, que enuncia un principio rector, no un derecho fundamental (STC 199/1996, de 3 de diciembre, FJ 3), si se repara en que este precepto constitucional, junto al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, proclama el deber de todos de conservarlo. Su apartado 2, además, impone a los poderes públicos la obligación positiva de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, correspondiendo al legislador la elección de las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese

principio rector en el que la protección del medio ambiente consiste (SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 20; y 149/2011, de 28 de septiembre, FJ 3).

Las limitaciones a la circulación con vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras responden, como venimos razonando, a la finalidad de conservar los montes preservándolos de usos que, en determinadas circunstancias –que habrán de ser apreciadas en cada caso–, pueden implicar un riesgo de incendio forestal, y encajan por tanto sin dificultad en el marco del derecho-deber así configurado en la Constitución. Porque difícilmente podría concebirse el efectivo ejercicio del derecho a disfrutar del medio ambiente –en este caso, de los montes cuya función social proclama el art. 4 de la Ley 43/2003– si los poderes públicos no adoptaran las medidas necesarias para preservarlos de la devastación que conllevan los incendios forestales, incluyendo la pérdida de vidas humanas, como recuerda la exposición de motivos de la Ley 10/2006.

En consecuencia, se desestima la impugnación del art. 54 bis.2.

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 once de abril de dos mil trece.–Pascual Sala Sánchez.–Ramón Rodríguez Arribas.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Firmado y rubricado.