

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3277-2017, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos- En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados contra la Ley del Principado de Asturias 2/2017, de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal. Ha intervenido la Junta General del Principado de Asturias. Ha sido Ponente el Magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### **I. Antecedentes**

1. Con fecha 23 de junio de 2017, don Jose Miguel Martínez-Fresneda Gamba, Procurador de los Tribunales, como comisionado a los efectos del art. 83 LOTC de más de cincuenta Diputados y Diputadas pertenecientes al Grupo Parlamentario Confederal de Unidos



Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Principado de Asturias 2/2017, de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal, publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 75, de 31 de marzo de 2017, y en el Boletín Oficial del Estado núm. 95, de 21 de abril de 2017.

2. En el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, una vez indicada la concurrencia de los requisitos formales relativos al planteamiento en plazo del recurso y a la legitimación de los recurrentes, se exponen consideraciones generales sobre el marco jurídico, las relaciones entre el Derecho del Estado y el de las Comunidades Autónomas y la llamada inconstitucionalidad mediata, así como consideraciones específicas en apoyo de la pretensión de declaración de inconstitucionalidad de la Ley recurrida. Los motivos de impugnación que articula el recurso son, en síntesis, los siguientes:

a) La Ley impugnada contraviene la normativa básica en materia de montes. Se señala que el art. 50 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes obliga a la Comunidad Autónoma a adoptar las medidas necesarias para restaurar la cubierta vegetal incluyendo el acotamiento temporal de la zona incendiada de forma que impida la realización de actividades incompatibles con la regeneración del suelo. Esa Ley estatal tiene carácter de norma básica, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (SSTC 97/2013, de 23 de abril, y 162/2014, de 7 de octubre). Sin embargo, la norma autonómica (el impugnado art. 66 de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal en la redacción dada por la Ley 2/2017, de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley 3/2017, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal) establece para el caso de incendio forestal que el pastoreo es compatible *ex lege* con la regeneración del suelo, salvo en el caso de bosques o montes arbolados, lo que contraviene de forma clara e insalvable la normativa ambiental en la medida en que reduce los estándares mínimos exigidos por el legislador estatal: límites que están perfectamente justificados por la protección de los montes, los recursos naturales y el medio ambiente. En suma, la norma autonómica excluye una medida que puede ser necesaria en un buen número de casos para la regeneración vegetal de la zona de monte asolada por un incendio. Según los recurrentes, las Comunidades Autónomas pueden aumentar, pero carecen de competencia para rebajar la protección dispensada por la normativa básica estatal en materia de montes y medio ambiente.



b) La Ley impugnada contraviene la obligación de los poderes públicos señalada en el art. 45 CE, norma que, según los recurrentes, debe tenerse presente en la interpretación de las restantes disposiciones constitucionales y de las leyes. Reproduciendo amplios fragmentos de la STC 233/2015, de 5 de noviembre, se alega que el citado precepto constitucional marca una finalidad tuitiva de los recursos naturales y se afirma que el principio de no regresión en materia medioambiental, aunque no puede conducir a la inmodificabilidad de las normas, tampoco consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, que supusieran un patente retroceso en el grado de protección alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. De dicha doctrina constitucional, los recurrentes extraen la conclusión de que, si bien es posible articular cambios normativos en atención a las circunstancias, y si bien puede admitirse que el acotamiento al pastoreo no sea norma obligatoria aplicable en todos los supuestos en que un monte resulte asolado por el fuego y de manera independiente a los factores concurrentes, como tipo de manto vegetal existente o pendiente del terreno, existen supuestos en los que el pastoreo puede dificultar o impedir la adecuada regeneración de un terreno y ello no puede ser obviado por el legislador autonómico, que no ha justificado debidamente el cambio normativo, que debe siempre cumplir ciertas exigencias. En suma, la regulación impugnada desprotege los intereses en juego, y en este sentido se aportan diversos estudios técnicos que sustentan lo alegado.

3. Por providencia de 18 de julio de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de su Sección Primera, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, así como al Gobierno del Principado de Asturias y a la Junta General del Principado de Asturias, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial del Principado de Asturias. La incoación del recurso se publicó en el Boletín Oficial del Estado núm. 179, de 28 de julio de 2017.

4. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el 5 de septiembre de 2017, se personó en el proceso, en la representación que ostenta, exclusivamente a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten, y manifestó su intención de no formular alegaciones.



5. Por escrito registrado el 8 de septiembre de 2017, don Alberto Arce Janáriz, Letrado Mayor de la Junta General del Principado de Asturias, en nombre y representación de esta, se personó en el presente recurso y formuló diversas alegaciones, que se sintetizan a continuación.

a) El escrito señala, como cuestión previa, que, aunque la impugnación de una Ley en su totalidad requiere “un razonamiento suficiente” [STC 204/2011, FJ 2 b)], sin embargo, la argumentación del recurso gira solamente en torno a la medida que establece el apartado uno del artículo único. Si bien la disposición derogatoria y las finales son meramente auxiliares, los apartados dos, tres y cuatro del artículo tienen sustantividad propia: el recurso no motiva mínimamente por qué incurren en inconstitucionalidad el modo de computar a efectos de subvenciones y ayudas las superficies que establece el apartado dos, la elección del concreto *dies a quo* que fija el apartado tres o la tipificación de la falta que contiene el apartado cuatro. La impugnación de las disposiciones transitorias aparece igualmente huérfana de argumentación específica, a pesar de tener también sustantividad propia, incumpléndose de nuevo la carga de argumentar. Asimismo se señala que el art. 9.1 CE, incluido en la relación de preceptos constitucionales supuestamente infringidos, no vuelve a aparecer en la demanda, más que de pasada y como art. 9 a secas, por lo que tampoco respecto de este precepto se entiende satisfactoriamente cumplida por los recurrentes la carga de argumentar.

b) Tras resumir la razón de ser del recurso y recordar el encuadramiento competencial, examina el precepto estatal que se afirma vulnerado, el art. 50.2 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.

Aunque dicho precepto estatal, en su redacción originaria, consideraba que el pastoreo era incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal afectada por los incendios y obligaba a las Comunidades Autónomas a prohibirlo por un plazo superior a un año, hacía posible el levantamiento anticipado del acotado por autorización expresa de la Comunidad Autónoma. De acuerdo con la redacción originaria, la Ley del Principado 3/2004, de 23 de noviembre, estableció en su art. 66.2 que “la consejería competente en materia forestal acotará al pastoreo los montes incendiados por un plazo mínimo de un año y máximo igual al necesario para la recuperación de las especies afectada o para su restitución a la situación anterior al incendio”, previendo no obstante que “la Consejería competente en materia forestal podrá levantar total o parcialmente los acotamientos en función de la vegetación afectada”.



En 2015 desaparece de la Ley estatal la referencia al pastoreo, de acuerdo con la nueva redacción del art. 50.2 de la Ley montes dada por el artículo único, apartado sesenta y cuatro de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. A partir de esa modificación no resultaba infundado entender que la Ley estatal libraba a las Comunidades Autónomas la decisión, no ya de levantar el acotamiento tras una prohibición inicial que necesariamente debían imponer, sino, antes que eso, la de establecer o no la propia prohibición. Podía pensarse que el Estado, al eliminar la mención particularizada al pastoreo, retraía el círculo de lo básico. A falta de toda explicación por parte del legislador estatal (el preámbulo de la modificación de 2015 nada dice y los debates parlamentarios nada aportan, pues la regulación, contenida ya en la redacción inicial del proyecto de ley, no fue objeto de enmienda alguna en el Congreso o en el Senado), parece razonable dejar de imponer una única y misma solución para todo el territorio nacional, porque sus características geológicas, climatológicas, dasocráticas o ganaderas distan mucho de ser homogéneas o uniformes.

Desde el entendimiento de que se había producido una contracción plausible de lo básico, el Principado de Asturias decidió hacer uso del espacio normativo que la modificación de la Ley estatal básica le abría y, modificando su Ley de montes, optó por modular el ámbito de aplicación del régimen de prohibición inicial indisponible con posibilidad de levantamiento acorde con la redacción originaria de la Ley estatal básica, manteniéndolo en sus mismos términos, por propia elección, pues la prohibición ha dejado de ser básica, para “los bosques o montes arbolados” y excluyéndolo, en cambio, para el resto de terrenos que en Asturias tienen la condición jurídica de monte, de modo que, según estimación de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales del Principado de Asturias (documento que se acompaña), la superficie acotable (el 59 por ciento) sería superior a la no acotable (el 41 por ciento).

Con su proceder, el Principado de Asturias, al imponer los acotamientos en un tipo de superficie, la de los bosques o montes arbolados, y excluirlos en otros, se ha mantenido dentro del cauce de su competencia, sin invadir la competencia básica del Estado, ni colisionar con su Ley de montes. Cuestión distinta, afirma el Letrado Mayor, es que se comparta o no el diagnóstico que ha llevado a cabo el Principado de Asturias, con arreglo al cual, después de un incendio, el pastoreo es incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal de bosques y montes arbolados y de que, en ellos, la prohibición temporal de esa actividad resulta justificada, pero que no sucede lo mismo en el resto de los terrenos. Los recurrentes no están de acuerdo con ese diagnóstico, pero su reproche deberían haberlo dirigido en su momento a la modificación de la



Ley estatal de montes que dejó de considerar básico y por tanto indisponible para las Comunidades Autónomas el acotamiento al pastoreo en los terrenos forestales incendiados. El representante procesal de la Junta General del Principado de Asturias añade que la diferenciación que realiza el legislador del Principado de Asturias no carece de referentes que le presten apoyo, y menciona distintos estudios técnicos que avalarían su opción legislativa y que adjunta a su escrito. Finalmente, señala que la utilidad o no de los acotamientos al pastoreo como herramienta para prevenir incendios forestales, sobre la que insisten el recurso y los estudios que aporta, no es el *thema decidendi* de la presente *litis*, sino a quién le corresponde decidir si el pastoreo es o no compatible con la regeneración de la cubierta vegetal. En todo caso, en las comparecencias ante la Comisión de Desarrollo Rural y Recursos Naturales de la Junta General del Principado de Asturias se adujeron argumentos y diferentes datos que cuestionaban la eficiencia de los acotamientos al pastoreo como herramienta para prevenir incendios forestales, algunos de los cuales reproduce el escrito de alegaciones. La exclusión del acotamiento al pastoreo en superficies que no sean bosque o monte arbolado no significa que no existan o no se adopten medidas de control y supervisión de la actividad ganadera en tales superficies, ni que el pastoreo se realice de forma irrestricta o exenta de toda ordenación, sino de conformidad con los instrumentos de planteamiento, normativa autonómica sobre desarrollo rural y ordenación agraria y las ordenanzas municipales.

c) Varias alegaciones se dirigen a descartar la pretensión de inconstitucionalidad basada en que el cambio normativo que el Principado de Asturias ha llevado a cabo no ha sido justificado debidamente.

Suponiendo que al legislador le sea exigible motivar sus disposiciones como condición de inconstitucionalidad (en sentido contrario, STC 49/2008, FJ 5), lo cierto es, afirma el Letrado Mayor, que el preámbulo de la Ley impugnada dice que se dicta: “En el nuevo marco de la legislación básica, y considerándose injustificado continuar imponiendo en el Principado de Asturias el acotamiento al pastoreo en los terrenos forestales incendiados”.

Además, en el procedimiento parlamentario el legislador pudo escuchar durante las comparecencias, que fueron públicas, testimonios que abonaban un cambio normativo, y los diputados de los grupos parlamentarios que lo apoyaron (cinco de los seis grupos) explicaron ante el Pleno de la Cámara en debate público las razones de su voto favorable al texto que finalmente se adoptó.



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

La decisión del legislador asturiano es coherente con los principios de la Ley de montes, que incluye el de “Potenciar los aprovechamientos ganaderos y promover el pastoreo de forma ordenada y compatible con la persistencia de los montes” (art. 2 g); más aún, en una Comunidad Autónoma, como la asturiana, en la que la ganadería tiene una gran relevancia socioeconómica y hasta demográfica, pues el abandono de esa actividad contribuye a la despoblación de los núcleos rurales.

Si el legislador estatal no motivó la decisión de dejar de considerar el pastoreo incompatible *per se* con la regeneración de la cubierta vegetal, exigirle al legislador autonómico una motivación adicional sería hacerlo de peor condición que aquel, cuando la legitimidad democrática para legislar, cada uno dentro de su competencia, es la misma.

d) Finalmente, con relación a la alegada vulneración del art. 45 CE, se señala que la decisión del legislador autonómico no es irreversible. Del mismo modo que, en el momento en que se aprobó, se entendió injustificado continuar imponiendo el pastoreo en terrenos forestales incendiados que no sean bosques o montes arbolados, nada impide que, en el momento en que se considere justificado, porque se repiensen los motivos, cambien las circunstancias, se acopien nuevos datos, etc., se modifique el escenario normativo si es que la decisión que se toma termina resultando incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal. Más lejos no se llega con la STC 233/2015, que, como el propio recurso admite, obliga a superar el test de reversibilidad, pero no el de no regresión, máxime cuando, como aquí es el caso, no hay unanimidad técnica sobre el impacto del pastoreo y se carece de una base epistemológica unívoca e irrefutable para hablar con absoluta certeza de regresión o de minoración de la protección medioambiental.

Por todo ello, se suplica que se dicte una sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad.

6. Por providencia de fecha 14 de noviembre de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el mismo día, mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es analizar la constitucionalidad de la Ley del Principado de Asturias 2/2017, de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal.

Como se ha dejado constancia en los antecedentes, los Diputados recurrentes reprochan a los preceptos legales impugnados infracción de los arts. 9.1, 45, 53.3 y 149.1.23 CE; este último, de forma mediata, por contradecir la normativa estatal dictada a su amparo. Por su parte, la representación procesal de la Junta General del Principado de Asturias defiende la plena constitucionalidad de la Ley impugnada y argumenta que el Principado de Asturias se ha mantenido dentro del ámbito de su competencia, sin invadir la competencia básica del Estado, ni colisionar con su Ley de montes.

2. Antes de entrar a analizar las cuestiones sometidas a la consideración de este Tribunal por los Diputados recurrentes debemos precisar el objeto de este proceso.

En primer lugar, la representación procesal de la Junta General del Principado de Asturias sostiene que la impugnación de una parte de la Ley 2/2017 ha de ser desestimada de plano al no haberse levantado debidamente la carga de fundamentar la inconstitucionalidad que se denuncia. En concreto, en su opinión no se ha levantado debidamente la carga alegatoria respecto de los apartados 2, 3 y 4 del artículo único y de las disposiciones transitorias de la Ley 2/2017, que cuentan con sustantividad propia.

Los recurrentes impugnan la Ley autonómica en su totalidad por infracción de diversos preceptos constitucionales. Sin embargo, lo cierto es que, después, la demanda solo aporta una argumentación específica con respecto a la regulación contenida en el apartado 1 del artículo único. Pues bien, como tantas veces hemos señalado, “no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma mediante la mera invocación formal de una serie de preceptos del bloque de constitucionalidad para que este Tribunal deba pronunciarse sobre la vulneración por la norma impugnada de todos y cada uno de ellos, sino que es preciso que el recurso presentado al efecto





contenga la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional” (por todas, STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 1).

La objeción de la representación procesal de la Junta General del Principado de Asturias debe ser acogida. En consecuencia, el presente recurso de inconstitucionalidad se entenderá dirigido únicamente contra el apartado 1 del artículo único y contra las disposiciones auxiliares de la regulación introducida, la derogatoria y las dos disposiciones finales.

En segundo lugar, la representación procesal de la Junta General del Principado de Asturias sostiene que el recurso no levanta la carga de argumentar con relación a uno de los preceptos constitucionales considerados infringidos por la demanda, el art. 9.1 CE, pues en el cuerpo de la demanda solo se menciona una vez y como art. 9 CE a secas. Esta segunda objeción también debe ser aceptada, de forma que nuestro examen de constitucionalidad se ceñirá a analizar si las disposiciones antes mencionadas vulneran los arts. 45, 53.3 y 149.1.23 CE de acuerdo con la argumentación que contiene la demanda.

3. El presente recurso de inconstitucionalidad articula dos motivos de impugnación, uno de carácter competencial, consistente en la vulneración de la legislación básica y, con ello, mediatamente, del orden constitucional de competencias, y otro de carácter sustantivo, relativo al desconocimiento de “la concepción de medio ambiente consagrada en nuestra Constitución”. Nuestro enjuiciamiento comenzará con el examen de la impugnación de carácter competencial, pues si se estimara el recurso por ese primer motivo, no sería necesario abordar el motivo de carácter sustantivo.

a) El enjuiciamiento de una impugnación de carácter competencial exige, en primer lugar, encuadrar los preceptos impugnados en el sistema constitucional de distribución de competencias. Ambas partes consideran que la materia competencial en la que debe ubicarse la regulación cuestionada es la de montes y aprovechamientos forestales, criterio que, a la vista del contenido de la Ley impugnada, no procede sino confirmar. En efecto, en las Sentencias que resolvieron diversos recursos de inconstitucionalidad promovidos frente a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, este Tribunal consideró que el título competencial más específico desde el que había de juzgarse aquella Ley, 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, “sin perjuicio de que exista una



vertiente ambiental integrada en este título competencial sectorial y de que, incluso, algunos preceptos de la Ley [...] pudieran encontrar su justificación constitucional en otros títulos competenciales” (SSTC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 5; 84/2013, de 11 de abril, FJ 2; y 97/2013, de 23 de abril, FJ 3; y 214/2015, de 22 de octubre, FJ 3).

En consecuencia, en materia de montes y aprovechamientos forestales el Estado tiene la competencia exclusiva para aprobar la legislación básica (art. 149.1.23 CE); y a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias le corresponde su desarrollo legislativo y su ejecución, “en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca” (art. 11.1 EAPA).

b) En segundo lugar, el recurso de inconstitucionalidad plantea, por lo que respecta al primer motivo de impugnación, un supuesto de lo que nuestra doctrina denomina inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción constitucional, no de la incompatibilidad directa de las disposiciones impugnadas con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos estatales. En estos supuestos constituye doctrina constitucional reiterada que, para poder concluir la existencia de una infracción constitucional de esta naturaleza, es necesario comprobar las dos circunstancias que la sustentarían: “que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa” (por todas, SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3; 82/2017, de 22 de junio, FJ 5; y 109/2017, de 21 de septiembre, FJ 2). Debemos insistir, una vez más, que el juicio de constitucionalidad es de validez y no de técnica legislativa ni se ocupa de cuestiones referidas a la eficacia, conveniencia o acierto técnico de la norma impugnada (por todas, SSTC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 7; 64/2013, de 14 de marzo, FJ 6; y 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5).

La primera circunstancia antes mencionada no resulta controvertida entre las partes, que no discrepan del carácter básico del precepto estatal que el recurso afirma vulnerado por la Ley impugnada. Este Tribunal no puede sino confirmar el criterio coincidente de las partes en este punto.

El apartado 2 del art. 50 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes (en la redacción dada por el apartado 64 del artículo único de la Ley 21/2015, de 20 de julio), tiene, en efecto, la



condición de norma básica de la ordenación de la materia de montes y aprovechamientos forestales. Su carácter formalmente básico se establece en el apartado 1 de la disposición final segunda de la Ley 43/2003; y su carácter materialmente básico se deduce del examen de su contenido, pues establece un mínimo común normativo con relación a la restauración de los terrenos forestales incendiados permitiendo a las Comunidades Autónomas un margen de desarrollo legislativo.

A mayor abundamiento debe observarse que el apartado 2 del art. 50 de la Ley 43/2003 no hace más que complementar lo establecido con carácter general en el apartado 1 del mismo precepto legal, con la obligación de tomar medidas específicas dirigidas a restaurar la cubierta vegetal afectada por un incendio. Es lógico, por tanto, que comparta el mismo carácter básico que este Tribunal ya reconoció expresamente al apartado 1 del art. 50. Así, hemos declarado que la letra a) del art. 50.1 –en la redacción dada por la Ley 10/2006, de 28 de abril–, que prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante un período mínimo de treinta años, “encaja sin dificultad en el ámbito de la competencia estatal para establecer la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales”, sin invadir con ello la competencia autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio, ni vaciar la competencia autonómica para la protección del patrimonio forestal (STC 84/2013, de 11 de abril, FJ 4). Ese carácter básico fue extendido por la STC 97/2013, FJ 4, también al régimen de excepciones a la prohibición que establece el apartado 1 del art. 50 en su inciso segundo, de forma que, al fin y al cabo, según nuestra jurisprudencia, todo el apartado 1 del art. 50 de la Ley 43/2003 tiene carácter básico (STC 162/2014, de 7 de octubre, FJ 4).

c) Constatada la naturaleza básica del apartado 2 del art. 50 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, debemos examinar a continuación si existe entre dicha norma estatal y la Ley autonómica impugnada una contradicción efectiva. En este punto surgen las discrepancias entre las partes. Ahora bien, su discrepancia proviene de un distinto entendimiento de lo que el legislador básico estatal prescribe y, en su caso, permite o no, al legislador autonómico; en otras palabras, disienten sobre el margen de desarrollo legislativo que se abre a las Comunidades Autónomas con relación al acotamiento temporal de aprovechamientos y actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta vegetal afectada por los incendios. La parte recurrente considera que el precepto estatal obliga terminantemente a las Comunidades Autónomas a dictar medidas que excluyan el pastoreo en los terrenos forestales incendiados, razón por la cual la norma autonómica, al desconocer dicho mandato, suprimiría una medida de protección prevista en la legislación básica y, con ello, incurriría en inconstitucionalidad mediata; mientras que la parte recurrida sostiene que



el precepto estatal no contiene esa obligación sino una habilitación para regular las actividades y aprovechamientos incompatibles con la regeneración de la cubierta vegetal afectada por los incendios y que, en consecuencia, al haber contemplado un acotamiento temporal del pastoreo solo en determinados terrenos, el legislador autonómico no incurriría en inconstitucionalidad mediata alguna.

Precisado en los anteriores términos el origen de la controversia competencial suscitada, su resolución pasa por esclarecer el significado del precepto básico que se considera infringido por una de las partes y respetado por la otra. El apartado 2 del art. 50 (“Mantenimiento y restauración del carácter forestal de los terrenos incendiados”) tiene la siguiente redacción:

“El órgano competente de la comunidad autónoma fijará las medidas encaminadas a la retirada de la madera quemada y a la restauración de la cubierta vegetal afectada por los incendios que, en todo caso, incluirán el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración por un plazo que deberá ser superior a un año, salvo levantamiento del acotado por autorización expresa de dicho órgano.”

Esta es la redacción dada por el apartado 64 del artículo único de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Para captar el sentido de la disposición conviene tener presente la redacción anteriormente vigente, como apunta la representación procesal de la Junta General del Principado de Asturias. En su redacción originaria, el apartado 2 del art. 50 tenía el siguiente tenor:

“El órgano competente de la comunidad autónoma fijará las medidas encaminadas a la retirada de la madera quemada y a la restauración de la cubierta vegetal afectada por los incendios que, en todo caso, incluirán el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración y, en particular, el pastoreo, por un plazo que deberá ser superior a un año, salvo levantamiento del acotado por autorización expresa de dicho órgano.”

Del cotejo de ambas redacciones se deduce que la modificación introducida en 2015 se limitó a suprimir el inciso “y, en particular, el pastoreo,” de forma que, si anteriormente las medidas preceptivas de acotamiento temporal de aprovechamientos o actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta vegetal afectada debían incluir inexcusablemente el pastoreo, sin perjuicio de un levantamiento anticipado del acotado por autorización expresa del órgano autonómico competente, a partir de la entrada en vigor de la modificación de 2015 ya no tienen por qué incluirlo en todo caso. Ante la ausencia total de indicaciones o elementos interpretativos acerca del sentido y la finalidad de la modificación normativa pretendida en 2015, ya sea en el preámbulo o en los trabajos parlamentarios de elaboración de la Ley 21/2015, la interpretación más cabal es



que el legislador básico decidió en 2015 prescindir del carácter obligatorio del acotamiento temporal del pastoreo en los terrenos afectados por un incendio.

Debe ponerse de manifiesto que no es el único supuesto en el que el legislador básico decidió en 2015 eliminar una prohibición general y dejar su regulación en manos de cada comunidad autónoma: la Ley 21/2015 también suprimió la prohibición general, introducida en 2006, del acceso público a los montes y de circulación de vehículos a motor por las pistas forestales y encomendó, mediante la reforma del art. 54 bis de la Ley 43/2003, a cada comunidad autónoma que legislara al respecto, estableciendo -como explica su Exposición de motivos- si quedaba “prohibido o permitido con carácter general, autorizándose o prohibiéndose en los casos que se decidan”.

Una vez interpretado el sentido del precepto estatal que se aduce como norma de contraste, podemos examinar si el concreto reproche que la parte recurrente dirige a la norma autonómica es correcto, esto es, si la norma autonómica ha suprimido efectivamente, como afirma aquella, una medida de protección contemplada por la norma básica.

La respuesta ha de ser negativa. La medida de protección que la parte recurrente reprocha haber omitido a la Ley impugnada, consistente en el acotamiento temporal del pastoreo, sin perjuicio del levantamiento del acotado mediante autorización expresa del órgano competente, no forma parte ya del contenido de la norma básica establecida por el art. 50.2 de la Ley 43/2003. Al no verificarse la premisa en la que se sustenta la impugnación, debemos descartar la contradicción denunciada.

Por todo ello, procede desestimar el primer motivo de impugnación.

4. Como segundo motivo de impugnación, de carácter sustantivo, se alega la vulneración del art. 45, en conexión con el art. 53.3, ambos de la CE.

a) Los recurrentes construyen este motivo de impugnación de forma peculiar, yuxtaponiendo diversos fragmentos extraídos literalmente de nuestra doctrina constitucional, en concreto de la STC 233/2015, de 5 de noviembre, y sugiriendo con ello que la norma impugnada habría producido una regresión en materia medioambiental, la cual, se sobreentiende, no sería compatible con el art. 45 CE. Lo cierto es que, más allá de los extractos de la STC 233/2015 y algunos subrayados y los epígrafes que acompañan su reproducción, la conclusión expresa que



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

extrae la demanda resulta menos rotunda. En efecto, debe ponerse de manifiesto que se limita a afirmar que “existen supuestos donde el pastoreo puede dificultar o impedir la adecuada regeneración de un terreno y que ello no puede ser obviado por el legislador autonómico, que no ha justificado debidamente el cambio normativo, que debe siempre cumplir ciertas existencias”, por lo que se considera que “la nueva regulación autonómica asturiana desprotege los intereses en juego”. En suma, el recurrente proyecta sobre el legislador autor de la norma impugnada una pretendida carga de justificar de límites imprecisos, si bien en último término no le reprocha una falta absoluta de justificación del cambio normativo, sino que no lo habría justificado “debidamente” o para determinados supuestos.

b) Antes de contestar a este segundo motivo de impugnación debemos realizar unas consideraciones previas sobre el alcance de la idea de no regresión en nuestro ordenamiento constitucional y sus consecuencias para el legislador que incide en el ámbito del medio ambiente.

En la STC 233/2015 afirmamos que en nuestro ordenamiento constitucional, a través del art. 45 CE, está presente la idea de no regresión en materia ambiental. Ahora bien, la Constitución no somete a un escrutinio específico cualquier retroceso en el nivel de protección ambiental, sino solo supuestos cualificados. En la mencionada Sentencia señalamos que “el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva”. Al mismo tiempo recordamos que las normas no son intangibles y que “la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente” (FJ 2).

Por tanto, el presupuesto para activar el escrutinio específico que deriva del art. 45 CE es la adopción de medidas “de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva”. Conclusión que solo podríamos alcanzar en un proceso constitucional de control de normas, en su caso, tras una cuidadosa ponderación, en la que la regulación preexistente solo será uno más de los factores a tomar en consideración. Y una vez verificada la concurrencia de dicho presupuesto, nuestro escrutinio se ceñirá a examinar si las medidas en cuestión cuentan con una justificación objetiva



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

de acuerdo con el amplio elenco de finalidades constitucionalmente legítimas, sin entrar en consideraciones de oportunidad o de bondad técnica, debiéndose declarar en caso contrario su inconstitucionalidad, por vulneración del art. 45 CE.

No hay, en principio, impedimento alguno para proyectar la anterior idea de no regresión también sobre la acción del legislador autonómico, si bien debe tenerse en cuenta que se trata de un legislador que opera en el espacio previamente delimitado por el legislador básico estatal, de forma que sus opciones legislativas suelen estar ampliamente encuadradas y enmarcadas por el contenido de las bases estatales dictadas al amparo tanto de competencias sectoriales como transversales (STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5). En consecuencia, la capacidad del legislador autonómico para propiciar una patente degradación del medio ambiente en su territorio, sin vulnerar al mismo tiempo las bases estatales, es, tendencialmente, limitada, sin que pueda descartarse de antemano un eventual resultado de esa naturaleza.

c) Sentado lo anterior, estamos en condiciones de responder al segundo motivo de impugnación. Debe subrayarse, en primer lugar, que, antes de la Ley impugnada, no existía en el ordenamiento jurídico estatal o asturiano una prohibición absoluta e incondicional del pastoreo en terrenos forestales incendiados, sino una prohibición temporalmente limitada y de carácter relativo. Se trataba, en efecto, de una prohibición que tenía una duración mínima de un año y se extendía por el tiempo necesario para la regeneración; y con reserva de autorización, pues la prohibición podía levantarse incluso antes mediante autorización expresa del órgano competente. Prohibición temporal y relativa que, en todo caso, provenía del art. 50.2 de la Ley 43/2003, y que fue incorporada al ordenamiento autonómico mediante el art. 66.2 de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal.

En segundo lugar, la Ley impugnada no introduce una mera regla de sentido contrario a la establecida en 2004: sigue prohibiendo el pastoreo en los mismos términos que antes (temporalidad mínima de un año y reserva de dispensa) en los bosques o montes arbolados incendiados y solo elimina la prohibición temporal con respecto a los demás terrenos forestales, categoría en la que, de acuerdo con el art. 5.1 de la Ley asturiana de montes y ordenación forestal, se incluyen los siguientes terrenos: terrenos en los que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas; bosques de ribera; terrenos yermos, roquedos y arenales; terrenos baldíos colindantes con los montes o enclavados en ellos; terrenos declarados adecuados por plan para la forestación o reforestación; y terrenos en los que la actividad agrícola haya sido



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

abandonada durante un plazo igual o superior a diez años y hayan sido declarados recuperables para fines forestales. En suma, la norma que prohíbe el pastoreo se mantiene intacta para todo el bosque o monte arbolado. Debe subrayarse que el bosque o monte arbolado constituye una parte importante de la superficie forestal de Asturias: ocupa 451.000 hectáreas de las 765.000 hectáreas de superficie forestal, lo que implica el 42,5 de la superficie total de la Comunidad Autónoma (de acuerdo con el estudio *El monte en Asturias*, publicado en 2011 por la Consejería de Medio Rural y Pesca del Gobierno de Asturias, p. 19). Además, debe recordarse que se siguen prohibiendo, también temporalmente, los demás aprovechamientos y actividades incompatibles con la regeneración de cualesquiera montes incendiados.

A este Tribunal no le corresponde determinar si, atendiendo a las condiciones del suelo, la vegetación, la orografía y la ganadería propia del Principado de Asturias, la autorización del pastoreo en los terrenos forestales incendiados distintos de los bosques o montes arbolados es una medida adecuada o no para la regeneración del monte incendiado en general y de la cubierta vegetal en particular en la superficie no arbolada, pues el nuestro no es un juicio de eficacia ni de acierto técnico sobre la legislación impugnada, sino un juicio específico sobre el cumplimiento del deber de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente que emana del art. 45 CE en los términos antes referidos. Desde esta perspectiva, y considerando los elementos normativos expuestos, no apreciamos en el presente caso “un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva”, por lo que no concurre el presupuesto necesario para aplicar nuestro escrutinio específico derivado del art. 45 CE.

Por todo ello, procede desestimar también el segundo motivo de impugnación.

### 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 recurso de inconstitucionalidad.





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

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

Dada en Madrid, a 14 de noviembre de 2017.

Una firma manuscrita que comienza con una 'M' y continúa con una línea que se curva hacia abajo y luego se extiende verticalmente hacia abajo.