

En Logroño, a. 23 de mayo de 2006, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras y D. Pedro de Pablo Contreras, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero, D. José M^a Cid Monreal, habiéndose ausentado la Consejera D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, por concurrir en el mismo causa legal de abstención, y siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez Caballero, emite, por unanimidad de los asistentes, el siguiente

DICTAMEN

33/06

Correspondiente a la consulta elevada a instancia de la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, sobre la posible inconstitucionalidad, por invadir competencias autonómicas, de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica parcialmente la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Antecedentes del asunto

Primero

El pasado día 29 de abril de 2006 se publicó en el BOE la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Las razones de la reforma del texto legal se mencionan en la propia Exposición de Motivos, siendo, en esencia, dos los motivos que la justifican: primero, la necesidad de dotar de una mejor definición a las atribuciones competenciales de las Administraciones Públicas implicadas; y, de otro, la necesaria ordenación de los mecanismos de protección y conservación de los montes, en especial, la lucha contra los incendios forestales.

Segundo

La reforma legislativa se ampara en varios títulos competenciales que, a favor del Estado, reconoce el artículo 149, y que son citados en su Disposición Final Segunda, a cuyo tenor:

"1. Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23^a de la Constitución y tiene, por tanto, carácter básico, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados siguientes.

2. Tienen carácter básico, por dictarse al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, los apartados once, trece y veintiséis del artículo único, que modifican los artículos 18.4, 21.7 y 47.3 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

3. El apartado quince del artículo único, que modifica el artículo 25.1, b) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, se dicta al amparo del artículo 149.1.8ª de la Constitución, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.

4. La Disposición Adicional Primera se dicta al amparo del artículo 149.1.14ª de la Constitución.

5. La Disposición Final Primera se dicta al amparo del artículo 149.1.5ª de la Constitución".

Tercero

De esta Ley se ha destacado, fundamentalmente, la inclusión de un plazo de 30 años para recalificar los terrenos incendiados. Pero la modificación es mucho más importante de la que subyace tras esta medida, por lo que procede comentar, aunque sea brevemente, las reformas más relevantes, que pasaremos a exponer en la fundamentación jurídica del presente.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 9 de mayo de 2006, registrado de entrada en este Consejo el día 11 de mayo, la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, un oficio, en el que, tras expresar los marcos competenciales estatales y autonómicos en relación con los montes y aprovechamientos forestales, y tras la cita de diversas Sentencias del Tribunal Constitucional, concreta la consulta sometiendo a dictamen del Órgano Consultivo las siguientes cuestiones:

1. Si el Estado, al modificar la Ley 43/2003 mediante la Ley 10/2006, ha respetado en todos sus aspectos y con todo su alcance el esquema competencial establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía o sí, por el contrario, ha rebasado las fronteras de sus títulos competenciales, con menoscabo de los que tiene atribuidos la

Comunidad Autónoma de La Rioja, y en última instancia, con vulneración del orden constitucional de distribución de competencias.

2.En su caso, qué preceptos de la Ley 10/2006 serían inconstitucionales por incurrir en dicho exceso competencial y serían susceptibles de ser impugnados por la Comunidad Autónoma de La Rioja ante el Tribunal Constitucional por la vía del recurso de inconstitucionalidad.

3.Sí, al margen de lo anterior, serían apreciables otras causas que podrían poner en duda la constitucionalidad de la Ley 10/2006 susceptibles de ser esgrimidas por la Comunidad Autónoma de La Rioja por la vía del recurso anteriormente indicado.

La consulta se ha solicitado por el cauce de urgencia, motivando las razones de aquella tal y como lo exige el artículo 14.2 del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja.

Segundo

Mediante escrito de 12 de mayo de 2006, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo en materia de recursos de inconstitucionalidad.

El presente dictamen reviste carácter preceptivo según los arts. 11, d), de nuestra Ley reguladora núm. 3/2001, de 31 de mayo, y 12.2.D), de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, a cuyo tenor el Consejo Consultivo emitirá dictamen, preceptivamente, en caso de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias que se planteen ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de La Rioja, con carácter previo

o posterior a la interposición de recurso. En el presente caso, la consulta, además, reviste el carácter de anterior a la adopción por el órgano de gobierno de la decisión de formalizar el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Segundo

Alcance y significado de las reformas introducidas por la Ley 10/2006 en la Ley 43/2003, de Montes.

Para responder adecuadamente a la cuestión objeto de este dictamen es necesario destacar el alcance concreto de la reforma que, tras la técnica legislativa de artículo único, modifica varios preceptos de la Ley 43/2003, y sobre cuya redacción actual, al menos en alguno de sus preceptos, nace la sospecha de su posible "inconstitucionalidad". Como se deduce de la lectura de los mismos, la reciente reforma establece:

1. Las nuevas categorías de montes.-

La innovación más trascendente es, sin duda, la que se refiere a la nueva tipología de montes: los montes "protectores" y los que tienen alguna otra figura de "especial protección", ya que ambos tipos pueden ser públicos o privados. En efecto, estas dos nuevas categorías se desprenden de los siguientes artículos: 12 bis, 13, nuevo capítulo IV Bis (artículos 24, 24 bis, 24 ter, y 24 quáter). Con esta terminología, la Ley pretende distinguir entre los montes que protegen el suelo o el medio ambiente (*protectores*) y aquellos que deben ser protegidos porque ellos mismos contienen valores ambientales de alto interés -diversidad biológica, genética, valores de la Red Natura 2000, riqueza forestal o sensibilidad frente a los incendios- (*especialmente protegidos*). Hay que insistir en que se trata de categorías aplicables tanto a los montes públicos como a los privados, si bien las limitaciones en la gestión que se establezcan en este último caso serán indemnizables (art. 24. ter.2.)

Sin embargo, el nuevo significado del término "monte protector" que, como se ha señalado, alcanzaría también a los montes públicos, puede dar lugar a confusión, pues dicho concepto ya existía en nuestra legislación, tanto estatal como autonómica, coincidiendo siempre con los montes de propiedad privada que reúnen determinadas características que los hacen merecedores de un régimen más intervencionista. Desde su origen (se contemplaron en la Ley de 24 de junio de 1908, de Repoblación y Conservación de los Montes) siempre se ha referido a montes privados. Pretender ahora que sea una categoría aplicable indistintamente a los montes públicos y privados viene a trastocar la clasificación usual de los montes, y colisiona con lo dispuesto al respecto en las leyes autonómicas aprobadas, con los consiguientes problemas. Según la nueva redacción de la Ley de Montes pueden ser declarados "protectores" por las Comunidades Autónomas los que tengan las características recogidas en el **artículo 24**,

bastante heterogéneas, pues no solo son los que protegen los ríos, sino también los que se encuentren en perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua, y los que se encuentren en áreas forestales declaradas de protección dentro de un PORN o un PORF. Y pueden ser declarados con alguna figura de "especial protección" los que cumplan las características del artículo 24 bis (contribuyan a la diversidad biológica, formen parte de espacios naturales protegidos, o de áreas de la Red Natura 2000 –ésta alcanza por el momento un 25% del territorio del estado español-, se encuentren en Zonas del Alto Riesgo de Incendio, o tengan valores forestales de especial significación).

2. La gestión forestal sostenible.-

También referido a la regulación de la ordenación, hay que destacar que la Ley cambia tanto la denominación como el órgano competente para aprobar la normativa básica sobre ordenación y aprovechamiento: será el Gobierno y no el Ministerio de Medio Ambiente, y no aprobará unas *Instrucciones básicas para la Ordenación*, sino unas *Directrices Básicas Comunes* para la ordenación y aprovechamiento de los montes (que lógicamente tendrán forma de Real Decreto), pero el contenido es el que la Ley vigente hasta ahora establecía para las Instrucciones. Parece adecuado reservar el término *Instrucción* para unas normas técnicas que elaborarán las Comunidades Autónomas, y considerar norma reglamentaria la que apruebe el Gobierno. Por último, se prevé que los instrumentos de gestión de los montes catalogados, protectores y especialmente protegidos contemplen, en su caso, corredores biológicos a través de vías de comunicación natural, con el fin de evitar el aislamiento de sus poblaciones, y de fomentar el trasiego de especies y la diversidad genética.

3. Incendios.-

El establecimiento de una prohibición con carácter general de cambio de uso forestal al menos durante 30 años tras un incendio, probablemente hemos de interrogarnos sobre si puede implicar una injerencia en las competencias de las Comunidades Autónomas, que quedaban, en cambio, salvaguardadas en la versión anterior del artículo 50; y que posteriormente pasaremos a examinar con mayor detalle, por detectar en tal reforma, una posible invasión en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas.

4. Competencias del Estado.-

Se da una nueva redacción al artículo 7 de la Ley 43/2003, tal vez encaminada a dejar sin efectos los recursos de inconstitucionalidad formalizados por la Generalidad de Cataluña y la Junta de Andalucía.

En primer término, hay que destacar que se ha suprimido la competencia del Estado para la gestión de los montes de su titularidad (art. 7.1.a) de la Ley 43/2003). En este sentido

hemos de señalar que, si bien la mayor parte de los montes han sido transferidos a las Comunidades Autónomas, quedan algunos de titularidad del Estado. Pues bien, el Tribunal Constitucional tiene dicho que la titularidad no implica necesariamente el ejercicio de competencias de gestión. Éstas están únicamente justificadas si la titularidad de ciertos montes está relacionada con el ejercicio de competencias que son estatales. Esta regla se complementa con la Disposición Adicional 2ª de la ley 43/2003, que en su nueva redacción dada por la Ley 10/2006, ha suprimido la cogestión de los terrenos de titularidad estatal en los Parques Nacionales, para adaptarla a la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 4 de enero, sobre la Ley 4/1989.

En cuanto a la nueva redacción dada a la letra g) del artículo 7.1, ya se ha señalado al comentar la gestión sostenible, que tiene más sentido que el Estado dicte un reglamento de desarrollo de la Ley sobre ordenación y aprovechamiento de montes, que no unas Instrucciones básicas, de carácter más técnico, que quedan como competencia de las CCAA y se sujetarán a la norma reglamentaria básica a la que se hace referencia detallada en el artículo 32.2.

5. Otras novedades relevantes.-

La importante modificación de los artículos 6 q) y 58, trae consigo que los Agentes Forestales no solo tengan la condición de agentes de la autoridad –que ya se recogía en la Ley de 2003-, sino de policía judicial, reforzándose sus facultades, que aparecen descritas con detalle en el artículo 58. La Ley prevé una actuación coordinada, y con respeto a las facultades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Se amplía la regulación de la certificación forestal (art. 35), cuya promoción se asume por las Administraciones Públicas, que deberán adquirir únicamente madera de bosques certificados, y divulgar entre los ciudadanos el consumo responsable.

La Ley incluye un nuevo capítulo sobre uso público del monte, (art. 54.bis), del que se destaca la prohibición general de uso de las pistas forestales con vehículos a motor que no esté relacionados con su gestión agroforestal, o con labores de vigilancia y extinción. Será la Administración Forestal la que, excepcionalmente, autorice 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.

Mención aparte merecen las Disposiciones Adicionales aprobadas. En un caso se ha añadido a la Ley 43/2003 una nueva Disposición Adicional, que será la Undécima, en la que se prevé que el Gobierno prepare en dos años el *Estatuto de la Propiedad Forestal*. De cumplirse este anuncio, podría llegar a clarificarse el régimen jurídico básico aplicable a los montes privados en toda España.

Pero, en el resto de los supuestos, se ha acudido a la técnica legislativa de aprobar Disposiciones Adicionales de la propia Ley 10/2006. En la primera de estas, se contiene una de las novedades más importantes de la Ley: la creación del *Fondo para el patrimonio natural*, para apoyar a la gestión forestal sostenible, a la prevención estratégica de incendios forestales y a la protección de espacios forestales y naturales en cuya financiación participe la Administración General del Estado, y dictada al amparo del artículo 149.1.14ª CE.

También mediante Disposición Adicional de la Ley 10/2006, otra de las innovaciones destacables de la reforma es que se ha modificado el Estatuto del Ministerio Fiscal, con el nombramiento de un *Fiscal Especial* y la creación de *Secciones de Medio Ambiente en las Fiscalías* de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales. Esta modificación no está ligada sólo a la protección de los montes, pues se trata de Fiscalías especializadas en delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos, y los incendios forestales. Sin embargo, precisamente por su importancia práctica indudable para la persecución del delito de incendio forestal, se ha aprovechado la modificación de la Ley de Montes para su inclusión.

Tercero

Los títulos competenciales sobre "medio ambiente".

1. Estatal "legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias" (artículo 149.1.23ª CE):

El título competencial *medio ambiente* ha sido objeto de disputa ante el Tribunal Constitucional en varias ocasiones. No podemos decir, sin embargo, que nos hallemos ante un concepto bien perfilado, ya que se aprecian discrepancias en el *iter* jurisprudencial y la existencia de votos particulares, y junto a este título competencial se muestran de forma concurrente otros varios, donde resulta fácil la concurrencia de competencias estatales y autonómicas.

Como es conocido, a tenor del artículo 149.1.23ª de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva para aprobar la legislación básica sobre medio ambiente. En este marco, y tras las oportunas reformas estatutarias, puede decirse que el desarrollo legislativo y ejecución, en materia ambiental, así como las normas adicionales de protección, corresponden a las Comunidades Autónomas. De esta forma hemos de traer a colación lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de La Rioja, cuyo artículo 9 tras las reformas operadas por la LO 3/1994 y LO 2/1999, otorga a la Comunidad Autónoma en el marco de la legislación básica del

Estado, el desarrollo legislativo y ejecución en las siguientes materias: "11. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos".

Ello no obstante, cada actuación ambiental va adherida a otros rótulos competenciales, por lo que en pocas ocasiones de este artículo 149.1.23^a y de los correspondientes estatutarios podremos deducir con claridad la titularidad de una determinada materia. Por si ello no fuera poco, el Tribunal Constitucional en su, a veces, vacilante comprensión de los conceptos legislación básica, normativa básica y bases, ya sentenció hace tiempo que sobre medio ambiente el rótulo del 149.1.23^a puede llevar aparejado competencias estatales de ejecución:

«Es cierto que la defensa del interés general y del derecho a un medio ambiente adecuado puede requerir la intervención del Estado para evitar daños irreparables, pero ello ha de realizarse asegurando un adecuado equilibrio entre el respeto a las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que estas conduzcan a separaciones o comportamientos que desconozcan la propia unidad del sistema. Ello, al igual que justifica la facultad de coordinación, puede permitir además que, en ocasiones excepcionales, el Estado titular de la legislación básica, pueda realizar actos de ejecución que sean precisos por la naturaleza de la materia, para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases (STC 329/1993, de 12 noviembre)».

Pues bien, en este sentido hemos de advertir que, en el caso del medio ambiente, el debate se complica por la *horizontalidad* de tal rótulo que se entrecruza con aguas, minas, energía, ordenación del territorio, agricultura, pesca marítima, caza, etc., de tal modo que la intervención estatal siempre tiene dos o más argumentos constitucionales, que, a su vez, se solapan con otros títulos competenciales asumidos estatutariamente por las Comunidades Autónomas.

En último extremo, ha de señalarse que en varias ocasiones el Tribunal Constitucional ha justificado complementariamente la titularidad estatal de la competencia controvertida en el artículo 149.1.1^a CE, que reserva al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Para ello recuerda que el artículo 45.1 CE reconoce el derecho de todos a un medio ambiente adecuado (SSTC 329/1993, de 12 noviembre y 149/1991, de 4 julio).

De esta comprensión del título *medio ambiente*, se deduce que nos hallamos ante una *competencia compartida*, tanto en sus aspectos normativos como en los de mera ejecución, si bien en este último caso se reconoce su carácter excepcional. Lo que no se les puede afectar a las Comunidades Autónomas es su capacidad para aprobar normas adicionales de protección, y, desde este prisma, hemos de analizar la posible incidencia que la reforma de la Ley de

Montes, esto es, la reciente Ley 10/2006, de 28 de abril, puede provocar sobre los títulos competenciales autonómicos.

La Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, se dicta, en esencia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, sin perjuicio de la concurrencia de otros títulos competenciales estatales; y por ello tiene el carácter de básica (Disposición Final Segunda), con los consiguientes efectos sobre las Comunidades Autónomas, ya que han de desarrollar la materia, dentro del respeto a la normativa declarada como "básica" por parte del Legislador Estatal. Señalemos, al respecto, sobre el carácter "básico", simplemente un párrafo de nuestro Tribunal Constitucional:

«La legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten "normas adicionales" o un plus de protección. Es decir, la legislación básica del Estado no cumple, en este caso, una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencias en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso, en la contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del Texto Constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica, y es esa posibilidad a la que hace referencia el precepto estatutario (STC 170/1989, de 19 octubre)».

Obsérvese que esa expresión de 1989, que reduce la intervención estatal a un mínimo común de forma enfática, se ha transformado en algo parecido a un máximo común en la Sentencia de 1993. Ahora bien, sobre los titubeos del Tribunal Constitucional, el ejemplo más claro quizás se halle en estos párrafos:

«El Estado, en materia de medio ambiente, sólo puede legislar con carácter básico sobre la protección, y no tiene habilitación para prescribir genéricamente la planificación de los recursos naturales: carece de título competencial para planificar o para prescribir a las CC AA la planificación de los recursos naturales».

Más adelante dice:

«En materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo "menor que en otros ámbitos", no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (F. 1, D, "in fine") de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido (STC 102/1995, de 26

junio)».

Otro elemento decisivo a la hora de analizar el reparto competencial sobre el medio ambiente es el dato jurídico-político de la incorporación española a la Unión Europea. Porque, efectivamente, una gran parte de la legislación interna sobre el particular, procede de la transposición de Directivas comunitarias. El Tribunal Constitucional siempre ha mantenido que la ejecución del Derecho comunitario corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas según las normas constitucionales y estatutarias de reparto competencial (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 236/1991, 79/1992, 141/1993 y 102/1995). Naturalmente que, en el ámbito del ejercicio de potestades normativas, el Estado ve primada su posición, dado que las Directivas se convierten en una suerte de legislación básica de la Unión Europea y, por tanto, de cada una de sus partes. En consecuencia, la transposición ordinaria de las mismas se hace por legislación estatal de naturaleza básica..

Por ello, una primera conclusión de lo hasta aquí examinado es, pues, que las Instituciones Centrales tienen una primacía general en el ejercicio de competencias ambientales, corroborada casi siempre por el Tribunal Constitucional. Las exigencias de coordinación y colaboración en este ámbito, también reiterada por el Alto Tribunal, no mitiga lo suficiente esta preeminencia jurídico-política. Porque como el propio Tribunal ha señalado, la coordinación es una facultad del Estado, el cual puede imponer sus criterios si la fase de negociación preceptiva ha fracasado. Las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas no existen, pues, «a priori» ni siquiera en materia de ejecución de políticas ambientales.

Pero sobre esta realidad, protección del patrimonio forestal, el propio Tribunal Constitucional ha expresado que nos hallamos ante una "materia interdisciplinar" y compleja pues puede afectar y de hecho afecta, a varios sectores del ordenamiento donde se pueden entremezclar distintos títulos competenciales. El carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente «transversal» por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (artículo 148.1.^a, 3.^a, 7.^a, 8.^a, 10.^a y 11.^a CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él.

Por ello, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 102/1995, ha matizado que, *"Es claro que la transversalidad predicada no puede justificar su «vis expansiva», ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora. Como ya dijimos respecto de las aguas en la STC 227/1988 y más precisamente en la STC 144/1985, los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación a los cuales la Constitución y los Estatutos han atribuido diversas competencias. En tal sentido, hemos reconocido en más de una ocasión que un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en el espacio (SSTC 77/1982 y 103/1989), pudiendo pues, coexistir títulos competenciales diversos. Así, junto al medio ambiente, los de ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, o hidráulicos, caza y pesca o comercio interior entre otros. Ello significa, además, que sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias con la inexorable necesidad de colaboración (SSTC 227/1988 y 103/1989) y, por supuesto, coordinación. No sólo hay que identificar cada materia, pues una misma Ley o disposición puede albergar varias (SSTC 32/1983 y 103/1989), sino que resulta inevitable a continuación determinar, en cada caso, el título competencial predominante por su vinculación directa e inmediata, en virtud del principio de especificidad, operando así con dos criterios, el objetivo y el teleológico, mediante la calificación del contenido material de cada precepto y la averiguación de su finalidad (SSTC 15/1989, 153/1989 y 170/1989), sin que en ningún caso pueda llegarse al vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas según sus Estatutos (STC 125/1984)".*

Pues bien, bajo estas notas, y en especial que el título invocado por el Estado, no puede ocasionar un vaciamiento de las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, hemos de pasar al análisis de los títulos estatutarios ostentados por nuestra Comunidad, y en definitiva, al estudio de sí los mismos, son respetados por la Ley 10/2006, de 28 de abril, para en caso contrario, y al amparo del "bloque de constitucionalidad" definido en el artículo 28 LOTC, proceder a instar su revisión ante el Alto Tribunal Constitucional.

2. Competencias autonómicas en materia de montes y aprovechamientos forestales.

Analizados los títulos competenciales esgrimidos por el Estado para el ejercicio de la competencia que con carácter exclusivo para la determinación de la normativa "básica" le reconoce el artículo 149.1.23ª CE, hemos de traer a colación los propios del ámbito autonómico riojano, para desentrañar en qué medida la normativa del Estado ha podido invadir el ámbito competencial de nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja.

Como es conocido, la Constitución lleva a cabo un reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En la materia forestal, al Estado corresponde la

legislación básica, y las Comunidades Autónomas, en virtud de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía, pueden dictar leyes forestales respetando las normas básicas estatales, y les corresponde también la ejecución de las normas. Así las competencias sobre gestión de los montes están transferidas a las Comunidades Autónomas.

La Ley estatal 43/2003, y la reforma que ahora examinamos operada por la Ley 10/2006, por lo tanto, establece las normas básicas en materia forestal, y las leyes que aprueben en esta materia las Comunidades Autónomas deben respetar lo dispuesto en la ley estatal. Así pues, la legislación básica que dicta el Estado supone un límite a las Comunidades Autónomas, que pueden dictar sus propias normas siempre que no vayan en contra de lo establecido en la ley básica.

La primera cuestión que se pudo plantear es, si al promulgarse la Ley 43/2003, el Estado superó lo que se debe considerar básico (es decir, una regulación general, estable, permanente, que debe ser uniforme en todo el territorio), pues, en ese caso, la ley sería inconstitucional, por excederse en su regulación, entrando en un campo que era competencia de las Comunidades Autónomas.

Además, en este caso concreto, la Ley estatal se retrasó tanto que existen desde hace varios años leyes autonómicas anteriores, entre las que destaca la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Patrimonio Forestal de La Rioja- reformada por la Ley 13/2005, de 16 de diciembre-, que no esperaron a la normativa básica estatal. Con fundamento en la aplicación de una conocida doctrina del Tribunal Constitucional, según la cual "*los principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente*", y así procedió el Legislador autonómico.

Pues bien, aunque se pueden apreciar los esfuerzos del Legislador estatal en la Ley 43/2003, para no colisionar con lo establecido en las leyes autonómicas preexistentes, algunas Comunidades Autónomas, como la andaluza y la catalana, ya han planteado recursos de inconstitucionalidad en relación con los artículos de la Ley 43/2003, por entender que se ha extralimitado, considerando que se han regulado algunas cuestiones que no son básicas y que tampoco tienen apoyo en otros títulos competenciales del Estado.

Pero el de los *montes y aprovechamientos forestales* no es el único título competencial en que se apoya la Ley 43/2003. Como se desprende de lo establecido en la Disposición Final Segunda, hay preceptos que se consideran básicos también, pero a tenor de las competencias que ostenta el Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que garantizan a los administrados un tratamiento común ante ellas. Y otros artículos que se dictan en función de competencias exclusivas del Estado (legislación civil, hacienda, fomento y coordinación de la investigación...) y que no son susceptibles de regulación autonómica en absoluto.

En nuestro ámbito autonómico, como adelantábamos, el título competencial estatutario lo hallamos en el artículo 9.11 del EAR, tras las reformas realizadas por las Leyes Orgánicas 3/1994 y 2/1999, que atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de "Montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos", en el marco de la legislación básica del Estado.

Cuando nuestra Comunidad procedió a dictar la vigente Ley de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal, la Ley 2/1995, de 10 de febrero, con la finalidad, expresada en su artículo 1, de establecer el régimen legal para la protección y mejora de la flora y el patrimonio forestal de La Rioja, tuvo en cuenta como "normativa básica" estatal, una Ley preconstitucional, la Ley de Montes de 1957.

El título competencial que ampara la norma y su desarrollo reglamentario posterior, -Decreto 114/2003, de 30 de octubre-, se funda única y exclusivamente en el artículo 9.11 del Estatuto de Autonomía, de desarrollo y ejecución de la normativa básica del Estado en materia de montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, sin necesidad de apoyarse en otros títulos estatutarios colaterales, pues así se colige de una lectura de las respectivas Exposiciones de Motivos de ambas normas, la legal, y su desarrollo posterior por vía reglamentaria.

Este Consejo Consultivo ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre el engarce estatutario del título que sobre la materia que actualmente nos ocupa, centrándose con exclusividad en el artículo 9.11, y así se expresó en el Dictamen nº 61/2003, que fue evacuado de forma preceptiva en relación con el Proyecto de decreto sobre el desarrollo de la Ley 2/1995, de Protección del Patrimonio Forestal de La Rioja.

Obviamente, en el referido Dictamen nº 61/2003, se matizó que los títulos competenciales a favor del Estado son más amplios que los ostentados por las Comunidades Autónomas en lo referente a la normación de la protección del patrimonio forestal, pues el Estado puede invocar en la producción normativa, amén del específico sobre normativa básica en materia de montes *ex* artículo 149.1.23ª CE, otros propios del ámbito civil, como lo es el contemplado en el artículo 149.1.8ª CE. Por lo que, en definitiva, nuestra Comunidad Autónoma, sólo puede asumir la competencia para desarrollar normativamente aquéllas bases, y no para la normación civil. Por ello, el Fundamento Jurídico Tercero del Dictamen referido, aclaraba lo siguiente:

"La expresada Ley 2/1995, recoge muchos de los preceptos de la Ley Estatal de Montes de 1957 que, a primera vista, pudieran considerarse incluidos en la materia competencial de legislación civil reservada al Estado en varios aspectos, como las presunciones posesorias derivadas de la catalogación de montes (artículo 13), la carga de demandar a la entidad titular del monte cuando se promuevan juicios declarativos ordinarios sobre la propiedad de montes catalogados (artículo 14), el establecimiento

de derechos de tanteo y retractos legales a favor de los entes públicos titulares de montes catalogados en los casos de transmisiones onerosas de enclaves particulares en Montes de Utilidad Pública o Protectores (artículos 16 y 20), la constancia en el Catálogo de Montes de las servidumbres y otros derechos reales que graven los montes catalogados (artículos 17 y 21) y, finalmente, las varias limitaciones al derecho de propiedad de montes que se derivan del sometimiento de diversas actividades de los particulares a la previa autorización administrativa".

Así pues, ante estas normas autonómicas, -la Ley 2/1995 y su desarrollo reglamentario por el Decreto 114/2003-, más allá de su apariencia de Derecho Privado, que las haría inconstitucionales, son susceptibles de ser interpretadas en clave de Derecho Público, lo que permite salvar su constitucionalidad al amparo del título competencial recogido en el artículo 9.11 del EAR., sobre desarrollo legislativo y la ejecución en materia de "*montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos*", en el marco de la legislación básica del Estado.

Cuarto

Análisis de las modificaciones a la Ley de Montes introducidas por la reforma de 2006.

De los preceptos reformados, mediante la técnica de un artículo único, por la Ley 10/2006 en la Ley 43/2003, en aras a alcanzar una mayor claridad expositiva, hemos de distinguir los siguientes apartados, más significativos sobre los que pueden surgir dudas acerca de su posible inconstitucionalidad ante la colisión con otros títulos competenciales autonómicos.

No ofrecen ningún género de controversia las reformas introducidas sobre los Agentes Forestales, sobre la creación del Fondo para el patrimonio natural, sobre la habilitación al Estado para redactar un futuro Estatuto del patrimonio forestal y sobre los cambios realizados en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, con la creación de la figura de Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Secciones de Medio Ambiente, específicamente encargadas de la investigación y persecución de delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, el medio ambiente e incendios forestales, pues, entran de lleno en el ejercicio de competencias exclusivas del Estado *ex* artículo 149.1.5ª, 8ª y 18ª de la Constitución.

1 .En relación con las competencias de la Administración General del Estado.

El artículo 7 de la Ley 43/2003 incluido dentro del Capítulo II del Título I "Competencias de las Administraciones Públicas" relaciona una serie de competencias que se

le atribuyen a la Administración General del Estado, ordenadas en tres grupos: i) competencias exclusivas (apartado 1); ii) competencias que se han de desarrollar en colaboración con las Comunidades Autónomas (apartado 2); y iii) competencias de coordinación (apartado 3).

En dicha relación, se encierran competencias de muy diversa índole, fundamentalmente ejecutivas, pero también existen otras de índole normativo e incluso de mera coordinación entre las Administraciones Públicas implicadas, y todo ello presidido por la existencia de un título constitucional a favor del Estado, en lo referente a la normación básica de la materia que nos ocupa.

Pese a que en la actualidad están pendientes ante el TC dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el artículo 7 de la Ley de Montes por no respetar el orden competencial de los artículos 148.1.18ª y 149.1.23ª CE, suscritos por la Junta de Andalucía y por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, la reforma del precepto inspirada en el principio de coordinación entre la Administración Estatal y las Autonómicas, tiende a dejar sin contenido los recursos antedichos.

Pues bien, en lo relativo a las competencias estatales a desarrollar en coordinación con las Comunidades Autónomas se reforman las **letras c) y g) del artículo 7.2** de la Ley de Montes, con el siguiente tenor:

"c) El establecimiento de las directrices comunes para la normalización de los medios materiales y de los equipamientos de personal de extinción de incendios forestales en todo el territorio español, así como el despliegue de medios estatales de apoyo a las Comunidades Autónomas, para la cobertura de los montes contra incendios.

d) La elaboración de directrices básicas comunes de ordenación y aprovechamiento de montes".

No existe invasión competencial de otros títulos autonómicos, por el hecho de reforzar la posición del Estado, a quien se le encarga la elaboración de las Directrices comunes para la extinción de incendios forestales en todo el territorio español, pues como ya advirtió el TC en la Sentencia 133/1990 (F.J. 6º), si bien, son las Comunidades Autónomas la instancia competente en la materia de prevención y extinción de incendios y sobre protección civil, es evidente la existencia de un límite *"derivado de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia, supuesto en el que entra en juego la competencia estatal exclusiva sobre seguridad pública del artículo 149.1.29ª CE"*.

Por consiguiente, la relevancia nacional o supraautonómica que pueden alcanzar los incendios forestales y a la luz de la jurisprudencia del TC señalada, hemos de afirmar que la atribución de tal competencia normativa a favor del Estado para la elaboración de dichas Directrices comunes contra los incendios forestales no implica una invasión de los títulos competenciales propios de las Comunidades Autónomas.

En relación con la reforma operada sobre el **artículo 7.2 letra g)** de la Ley de Montes, para la ordenación y aprovechamiento de montes, la redacción dada por la Ley 10/2006 abandona el sistema anterior de impartir meras "Instrucciones" por parte del Estado, para ahora otorgarle una competencia normativa de mayor intensidad, cual es, la de redactar Directrices básicas comunes.

Aparentemente podría entrar en colisión con el título estatutario del artículo 9.11 del EAR, si bien hemos de matizar, pues baste decir que nos hallamos ante una competencia estatal de indudable carácter normativo, cuya legitimidad depende de si resiste, material y formalmente, la calificación como "legislación básica". A este respecto, se ha de tener presente que el artículo 149.1.23ª CE menciona expresamente los "aprovechamientos forestales", por lo que resulta obvio que la normativa básica estatal pueda afectar a este extremo y recabar la colaboración normativa de las Comunidades Autónomas.

A priori la simple previsión de que el Estado puede dictar "Directrices básicas comunes de ordenación y aprovechamiento de montes", lejos de invadir títulos competenciales autonómicos se incardina dentro del artículo 149.1.23ª CE, por lo que tal previsión no parece que pueda ser tachada de inconstitucional.

2.Gestión forestal sostenible, directrices básicas comunes para la ordenación y aprovechamiento de montes (artículo 32).

La nueva redacción que la Ley 10/2006 realiza sobre el artículo 32 de la Ley de Montes, "Gestión forestal sostenible. Directrices básicas comunes para la ordenación y aprovechamiento de montes", deja así su contenido:

"1. Los montes deben ser gestionados de forma sostenible, integrando los aspectos medioambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural.

2. El Gobierno, previa consulta al Consejo Nacional de Bosques, la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza y las Comunidades Autónomas, a través de la Conferencia Sectorial, aprobará las directrices básicas comunes de ordenación y aprovechamiento de montes, en relación con los siguientes aspectos:

a) La adaptación a los montes españoles de los criterios e indicadores de sostenibilidad, su evaluación y seguimiento de conformidad con los criterios establecidos en resoluciones internacionales y convenios en los que España sea parte y, en particular, los requeridos para los montes incluidos en la Red Natura 2000.

b) El contenido mínimo de las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes, para garantizar su gestión sostenible.

3. Corresponde a las Comunidades Autónomas la aprobación de las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes".

Con la nueva redacción del precepto se potencian las potestades normativas del Estado en relación con la gestión forestal sostenible, pues se pasa de meras Instrucciones dictadas por el Ministerio de Medio Ambiente, a Directrices básicas comunes, aprobadas por el Consejo de Ministros y, por lo tanto, con plena eficacia reglamentaria; siendo ahora las Comunidades Autónomas las que, dentro de sus competencias de ejecución, y respetando aquéllas, dicten las Instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes.

Por las mismas razones expuestas anteriormente en relación con el análisis del artículo 7.2 g) de la Ley de Montes, no podemos tampoco tachar a este precepto de "inconstitucional" pues deja a salvo las competencias autonómicas, si bien, dentro de las limitaciones impuestas por las Directrices básicas comunes que perseguirán dentro del concepto de "normativa básica" del Estado, una gestión forestal sostenible.

3. Restauración hidrológico-forestal (artículo 41.3).

El artículo 41.3 de la Ley de Montes, tras la reforma realizada por la Ley 10/2006, queda redactado en los siguientes términos:

"3. Asimismo, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, en colaboración con las Comunidades Autónomas, la elaboración y aprobación del Plan Nacional de actuaciones prioritarias de restauración hidrológico-forestal. La aplicación y seguimiento del plan corresponde al Ministerio de Medio Ambiente y a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, de acuerdo con el principio de coordinación".

Este precepto implica la forma de ejercicio de una competencia estatal en esta materia recogida en el artículo 7.2 letra h) de la Ley 43/2003- uno de los preceptos sometidos a revisión por los recursos de inconstitucionalidad recientemente admitidos a trámite por el TC, por Providencias de 26 de marzo de 2006-, en el que se atribuye al Estado, en colaboración con las

Comunidades Autónomas, la competencia sobre las actuaciones de restauración hidrológico-forestal.

El fundamento constitucional de esta atribución competencial, -elaboración y aprobación del Plan Nacional de actuaciones prioritarias de restauración hidrológico-forestal-, amén de la atribución del artículo 149.1.23^a CE, hay que buscarlo en las competencias exclusivas del Estado sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos en cuencas intercomunitarias (artículo 149.1.22^a CE) y sobre obras hidráulicas de interés general (artículo 149.1.24^a CE).

La constitucionalidad de este precepto resulta de la competencia estatal para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23.^a CE), correspondiendo a los planes hidrológicos-forestales la creación en cada caso de las medidas que sean necesarias para limitar los usos del suelo, a efectos de conservación y recuperación medioambiental, sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida para establecer normas complementarias y adoptar las medidas precisas para la protección del medio ambiente.

Así lo matizó el propio TC, en la Sentencia 227/1988, cuando examinó la constitucionalidad del artículo 40 de la Ley de Aguas de 1985:

"De manera semejante, los planes hidrológico-forestales que deben formar parte de la planificación hidrológica de cuenca, según el apartado h) del artículo 40 de la Ley, sólo pueden incluir normas básicas que tengan por objeto la protección del medio ambiente, sin perjuicio también de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía. En cuanto a las «infraestructuras básicas requeridas por el plan» a que alude el apartado j) con independencia de las obras públicas de interés general (art. 44 de la Ley de Aguas), la Administración del Estado puede prevenir en los planes hidrológicos las que sean indispensables o accesorias al ejercicio de las competencias de protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos que le corresponde ordenar en las cuencas hidrográficas de su competencia, ya que en tales términos la previsión de infraestructuras resulta inherente al ejercicio de dichas competencias sobre el demandado hidráulico en tales cuencas, sin menoscabo de la colaboración y coordinación con las Comunidades Autónomas para disponer y ordenar otras infraestructuras no básicas, en el sentido expuesto, a través de las correspondientes medidas de planificación territorial o de actuaciones específicas. Por último, el apartado 1, que obliga a recoger en los planes hidrológicos «los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos», es susceptible de ser reconducido a la materia de «protección civil», y en tal sentido, si se entiende que tales criterios son

simples prescripciones genéricas de coordinación y no suponen la previsión de actuaciones y obras concretas, no puede estimarse que invada competencias autonómicas, pues constituyen una manifestación de la competencia general sobre seguridad pública que al Estado reserva el art. 149.1.29.ª de la Constitución, de acuerdo con lo ya declarado en nuestra STC 123/1984, de 18 de diciembre".

En definitiva, tampoco podemos calificar el precepto analizado como "inconstitucional".

4. Restauración de terrenos forestales incendiados (artículo 50).

La nueva redacción que sobre el artículo 50 de la Ley de Montes, ha operado la Ley 10/2006, establece que:

"1. Las Comunidades Autónomas deberán garantizar las condiciones para la resturación de los terrenos forestales incendiados, y queda prohibido:

a)El cambio de uso forestal al menos durante 30 años.

b)Toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el período que determine la legislación autonómica.

Con carácter singular, las Comunidades Autónomas podrán acordar excepciones a estas prohibiciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en:

1º Un instrumento de planeamiento previamente aprobado.

2º 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.

3º Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultas o en estado de abandono".

En la Cámara Baja uno de los aspectos más discutidos de la reforma de la Ley de Montes, fue en efecto esta limitación legal impuesta a todas las Comunidades Autónomas. Y así en el Boletín Oficial del Congreso nº 169 de 6 de abril de 2006, se advirtió cuanto sigue:

"La prohibición del cambio de uso forestal por razón de incendios, señorías, ya viene recogido en la aún vigente Ley de Montes, en su artículo 50.1, en el cual se indica que las Comunidades Autónomas determinarán los plazos para hacer efectiva esta prohibición. Esta es, señorías, nuestra postura. Nosotros creemos que son las Comunidades Autónomas las competentes para establecer este plazo, como lo han hecho por cierto, la Comunidad Autónoma de Madrid y la Comunidad Autónoma de Valencia, no así comunidades gobernadas por el Partido Socialista, como la Comunidad Autónoma de Extremadura o la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por consiguiente, no es que nosotros no queremos que exista un plazo de 30 años – nos parecen bien 30, 40 ó 15, lo que determinen las Comunidades Autónomas, según sean las características de cada una de ellas-, es que estamos en contra de que esto se fije en el proyecto de ley. Y lo que nos parece grave, señorías, es el intento de engañar a los españoles , tanto por parte de la Ministra de Medio Ambiente, como del Grupo Socialista, afirmando que con esa medida se acabarán los incendios. Fíjense, señorías, en los datos del propio Ministerio de Medio Ambiente, que maneja la Ministra y que suponga que manejan los portavoces y los diputados del Grupo Socialista; se especifique claramente que los incendios por modificación de uso de suelo suponen el 0,001 por ciento; esto es lo que suponen esos incendios".

En efecto, parece más afortunada desde el punto de vista del reparto competencial y desde la concurrencia de distintas competencias, unas estatales y otras autonómicas, la redacción originaria del artículo 50 de la Ley 43/2003, dejando a las Comunidades Autónomas para que regulasen los plazos y los procedimientos para hacer efectiva la prohibición del cambio de uso forestal de los terrenos incendiados.

La nueva redacción del precepto, sin perjuicio de las excepciones que el mismo abre, impone un mínimo a todas las Comunidades Autónomas, ya que circunscribe a todas ellas "al menos durante treinta años", lo cual puede entrar eventualmente en colisión con competencias autonómicas, unas exclusivas en lo referente a la ordenación del territorio, y otras compartidas, de desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado en esta materia que nos ocupa, la protección del patrimonio forestal.

Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre 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 ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que, en el reparto competencial efectuado por la CE, es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y, por ende, es a tales

Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en las que se entienden comprendidas las facultades inherentes a la clasificación y tipos de suelo, y a su correspondiente protección, como lo es el forestal.

La imposición de dicha limitación legal, prohibición de alteración de la calificación del suelo de terrenos incendiados, durante un mínimo de treinta años, puede entenderse que responde a dos títulos competenciales estatales, de un lado, norma "básica" del artículo 149.1.23ª CE y, de otro, "condiciones básicas" del artículo 149.1.1ª CE. Ha de añadirse que "condiciones básicas" no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas". El art. 149.1.1ª CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho -como en el caso de la propiedad del suelo-, no lo es menos, sin embargo, que la competencia *ex* art. 149.1.1º CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que, respetando tales condiciones básicas, establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias (S. TC 61/1997).

El Estado, y sin perjuicio de las excepciones que la nueva redacción del precepto concede a las Comunidades Autónomas, al imponer un mínimo, la prohibición del cambio de uso del suelo forestal incendiado durante al menos treinta años, puede entenderse que está limitando o invadiendo las competencias autonómicas, pues se trata, de un lado, de una competencia exclusiva de la Comunidad, la ordenación del territorio y urbanismo, y, de otro, de una competencia de desarrollo y ejecución de legislación básica del Estado, considerando que la minuciosidad con que se desenvuelve tal base desemboca en un vaciamiento de las competencias autonómicas para la protección del patrimonio forestal; por lo que resultaba más respetuosa con el orden de reparto competencial la redacción anterior del artículo 50 de la Ley de Montes, en que quedaban salvadas las propias autonómicas, pues no se establecía dicha limitación legal.

Esta regulación estatal deja un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias, e incluso excepcionar dicha prohibición general de 30 años, que actúa como norma mínima, si bien puede entenderse que tal "mínimo" dentro del concepto de básico, puede entrar en colisión con los siguientes títulos estatutarios:

-Artículo 9.11 EAR, competencia de desarrollo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado en materia de "montes, aprovechamientos forestales y servicios forestales, vías pecuarias y pastos".

-Artículo 9.1 EAR, protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje, espacios naturales protegidos, y protección de ecosistemas.

-Artículo 8.Uno.16 EAR, que atribuye competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio.

5. Acceso público (artículo 54 bis).

En relación con el uso de las pistas forestales y el acceso público al monte, se introduce un nuevo precepto, el artículo 54 bis, con el siguiente contenido:

"1. El acceso público a los montes podrá ser objeto de regulación por las Administraciones Públicas competentes.

2. La circulación con vehículos de 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. Excepcionalmente, podrá autorizarse por la Administración Forestal el tránsito abierto motorizado cuando se compruebe que la adecuación del vial, la correcta señalización del acceso, la aceptación por los titulares del mantenimiento y de la responsabilidad civil.

3. El acceso de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión podrá limitarse en las zonas de alto riesgo previstas en el artículo cuando el riesgo de incendio así lo aconseje, haciéndose público este extremo de forma fehaciente".

Si bien, en lo referente al tráfico y circulación por las vías forestales, la introducción de este precepto implica una traslación de las eventuales responsabilidades del Estado hacia las Comunidades Autónomas, no existe ningún precepto constitucional vulnerado.

CONCLUSIONES

Única

La redacción que la Ley 10/2006 concede al artículo 50 de la Ley 43/2003, de Montes, en lo relativo a la prohibición del cambio de uso forestal durante al menos treinta años de los terrenos incendiados, tal limitación temporal puede ocasionar una invasión de los títulos competenciales, constitucionales y estatutarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja, expuestos en el F.J. Cuarto del presente Dictamen.

En todo lo demás, la Ley 10/2006, se considera ajustada al ordenamiento jurídico la forma expuesta en este Dictamen.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.