

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 609** *Pleno. Sentencia 147/2017, de 14 de diciembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 3411-2017. Interpuesto por la Defensora del Pueblo en relación con diversos preceptos de la Ley de la Junta General 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. Principio de protección ambiental, competencias sobre montes y aprovechamientos forestales: interpretación conforme con la Constitución del régimen transitorio de los acotamientos al pastoreo y de los expedientes sancionadores en tramitación (STC 132/2017).*

ECLI:ES:TC:2017:147

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 Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, 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. 3411-2017, promovido por la Defensora del Pueblo contra el artículo único y las disposiciones transitorias primera y segunda 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. Ha intervenido la Junta General del Principado de Asturias. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narvárez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 30 de junio de 2017, la Defensora del Pueblo presentó escrito en el registro general de este Tribunal interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único y las disposiciones transitorias primera y segunda 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, 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 indicado el contenido de los preceptos impugnados y la concurrencia de los requisitos formales relativos al planteamiento del recurso, se exponen los siguientes motivos de inconstitucionalidad.

De acuerdo con el escrito de la Defensora del Pueblo la eliminación, en el Principado de Asturias, del acotamiento del pastoreo en los terrenos forestales incendiados, a través de la modificación del artículo 66.2 y de la letra g) del apartado primero del artículo 91 de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación

forestal, mediante el artículo único de la Ley del Principado de Asturias 2/2017, de 24 de marzo, vulnera los artículos 45 y 149.1.23 de la Constitución. Así, la Ley 2/2017 ha pasado a considerar compatible el pastoreo con la regeneración de los terrenos forestales incendiados y se elimina su acotamiento con excepción de los bosques o montes arbolados. Además de modificar el tipo infractor contemplado en la letra g) del apartado primero de la Ley 3/2004, sustituye la prohibición del pastoreo o permanencia del ganado en las zonas acotadas por causa de un incendio por la prohibición del pastoreo o permanencia del ganado en las zonas cercadas por causa de un incendio, eliminándose así las referencias al acotamiento.

Se impugnan asimismo las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley del Principado de Asturias 2/2017, de 24 de marzo, por los mismos motivos.

a) De acuerdo con el escrito del Defensor del Pueblo, la ley impugnada contraviene la normativa básica en materia de montes, pues el artículo 50 de la norma estatal, 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.

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 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal) establece, para el caso de incendio forestal, que el pastoreo es compatible 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 el escrito de la Defensora del Pueblo, el hecho de que se haya excluido la mención expresa al pastoreo en la nueva redacción del artículo 50 realizada por la Ley estatal 21/2015, de 20 de julio, no implica *per se* que, a partir de la modificación, esta sea una actividad compatible con la regeneración del monte. Habrá que estar a la valoración que se haga de esta cuestión en términos técnico-científicos por los especialistas.

Tras recordar detalladamente la doctrina constitucional sobre la normativa básica en materia de protección del medio ambiente, el escrito de la Defensora del Pueblo extrae como conclusión que el ejercicio de las potestades de las Comunidades Autónomas en materia medioambiental tiene como límite que estas medidas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica estatal, lo que se produce en el presente caso, pues, a su parecer, se pretende reducir la protección establecida en el artículo 50.2 de la Ley de montes, al considerar compatible el pastoreo con la regeneración de un espacio forestal incendiado. Asimismo, destaca que hay una relación intrínseca entre los títulos competenciales de protección del medio ambiente y montes y aprovechamientos forestales y, en ambos casos, el Estado tiene competencia para dictar legislación básica.

b) Prosigue, a continuación, el escrito de la Defensora del Pueblo alegando que la ley impugnada contraviene la obligación de los poderes públicos señalada en el artículo 45 CE.

La aprobación de la Ley 2/2017 vulnera el apartado segundo del artículo 45, en tanto que son los poderes públicos los principales obligados por el mismo, y los primeros que deben velar por defender y restaurar el medio ambiente. La medida autonómica aprobada, que viene a rebajar la protección considerada básica por el legislador estatal, contraviene lo dispuesto en el artículo 45 CE y, por lo tanto, es inconstitucional.

Lo mismo cabe decir, en el parecer de la recurrente, respecto del apartado tercero del artículo 45, que resulta vulnerado desde el momento en el que la modificación del régimen sancionador efectuada por la ley asturiana contraviene el régimen de infracciones establecido en la legislación básica de montes. Así en efecto, alega la Defensora del

Pueblo que la modificación del tipo infractor recogido en la letra g), apartado primero del artículo 91 de la Ley 3/2004, que sustituye la prohibición del pastoreo o permanencia del ganado en las zonas acotadas por causa de un incendio por la prohibición del pastoreo o permanencia del ganado en las zonas cercadas por aquella causa, supone reducir el ámbito de la conducta que se considera infractora y contraviene el precepto básico recogido en el artículo 67 j) de la Ley estatal de montes, que tipifica como infracción el pastoreo o la permanencia de reses en los montes donde se encuentre prohibido.

Finalmente, impugna las disposiciones transitorias primera y segunda, en cuanto dejan sin efecto los acotamientos al pastoreo vigentes y ordenan el archivo de expedientes sancionadores, así como la revocación de las resoluciones sancionadoras que no hayan alcanzado firmeza, cuando aún la infracción podría persistir. Según el recurso, tales disposiciones transitorias incurrir, igualmente, en inconstitucionalidad.

3. Por providencia de 18 de julio de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de su Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, 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 15 días, pudieran 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».

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 notificaran las resoluciones que en aquel se dicten, y manifestó su intención de no formular alegaciones.

5. Por escrito registrado el 8 de septiembre de 2017, el 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) Tras resumir la razón de ser del recurso y recordar el encuadramiento competencial, examina el precepto estatal que se afirma vulnerado, el artículo 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 en virtud de 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 artículo 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 afectadas 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».

Señala, que en el año 2015 desapareció de la Ley estatal la referencia al pastoreo, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 50.2 de la Ley de montes, dada por el artículo único, apartado 64 de la Ley 21/2015, de 20 de julio, que modificó 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, según refiere, 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, la superficie acotable (el 59 por 100) sería superior a la no acotable (el 41 por 100).

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 tampoco 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 suceda lo mismo en relación con el resto de los terrenos. 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 que la cuestión nuclear radica en determinar 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 que ha de hacerse de conformidad con los instrumentos contenidos en la propia ley, así como en la normativa autonómica sobre desarrollo rural y ordenación agraria y las ordenanzas municipales.

b) Con relación a la alegada vulneración del artículo 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 acotamiento temporal al 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., y se modifique el escenario normativo, si es que la decisión que se toma termina resultando incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal. A su parecer, más lejos no se llega con la STC 233/2015, que 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.

c) Procede, a continuación, el representante procesal de la Junta General del Principado de Asturias a alegar, en relación con la impugnación que hace el recurso de la nueva letra g) del artículo 91.1 de la Ley asturiana, que, a resultas de la modificación operada por la Ley 2/2017, tipifica como infracción grave «el pastoreo o permanencia del ganado en las zonas cercadas por causa de incendio», cuando el artículo 67 j) de la ley estatal tipifica como infracción «el pastoreo o la permanencia de reses en los montes donde se encuentre prohibido o se realice en violación de normas establecidas al efecto por el órgano forestal de la comunidad autónoma», de modo, dice el recurso, que, «con arreglo a la norma básica el pastoreo en una zona acotada pero no cercada sería sancionable».

Frente a lo así expuesto, señala el representante procesal de la Junta General del Principado de Asturias que la modificación realizada por la Ley 2/2017 no ha tocado el artículo 90.1 g) de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal que, al tipificar como infracción «el pastoreo o permanencia de reses en montes sin autorización cuando tal requisito fuera preceptivo o realizado en zonas o épocas acotadas o en contravención de los Planes de aprovechamiento o de las ordenanzas», determina que el pastoreo en una zona acotada sea sancionable con independencia de que esté o no cercada, y es que acotamiento cartográfico y cercado físico son cosas distintas.

d) Finalmente, en cuanto a la disposición transitoria segunda, que establece que «la Administración del Principado de Asturias ordenará el archivo de los expedientes sancionadores instruidos por hechos vinculados al pastoreo de zonas acotadas por incendio forestal en los que no haya recaído resolución definitiva y revocará las resoluciones sancionadoras dictadas que no hayan ganado firmeza», alega el representante procesal de la Junta General del Principado de Asturias que la infracción estatal relativa al pastoreo en zonas acotadas persiste en la ley autonómica; otra cosa es que ahora no sean acotables superficies que lo eran antes de la modificación y que, a resultas de ese cambio, el legislador competente, el autonómico, decida extraer en el ámbito sancionador consecuencias inmediatas del cambio, con el fin de asegurarse de que quienes estén pendientes de sanción firme por haber pastoreado en terrenos en los que antes no se podía pero ahora sí no resulten finalmente sancionados. El legislador estatal ya no dice que en los montes incendiados se deba acotar necesariamente el pastoreo, por lo que la infracción que tipifica la ley estatal de montes únicamente entra en juego cuando la Comunidad Autónoma acote. Para el representante procesal de la Junta General del Principado de Asturias si el legislador estatal confía a las Comunidades Autónomas la decisión de prohibir o no el pastoreo mediante los correspondientes acotamientos, la infracción estatal del pastoreo en zonas acotadas sólo se producirá si hay tal acotamiento.

Por todo ello, se suplica el dictado de una Sentencia que sea desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

6. Por providencia de 12 de diciembre de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es analizar la constitucionalidad del artículo único y de las disposiciones transitorias primera y segunda 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.

Más concretamente, se impugna por la Defensora del Pueblo la modificación llevada a cabo por el artículo único de la Ley del Principado de Asturias 2/2017, de 24 de marzo, tanto del artículo 66.2, como de la letra g) del apartado primero del artículo 91 de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal. Se impugnan, asimismo, las disposiciones transitorias primera y segunda de la citada Ley 2/2017.

Como se ha dejado constancia en los antecedentes, la Defensora del Pueblo reprocha a los preceptos legales impugnados la infracción de los artículos 45 y 149.1.23 CE; éste

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. 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 sido ya objeto de la STC 132/2017, de 14 de noviembre, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 3277-2014, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados. La referida Sentencia cobra relevancia en el presente proceso, pues el recurso de inconstitucionalidad resuelto por aquella y el presente suscitan algunas controversias similares, por lo que la doctrina establecida en la citada STC 132/2017, de 14 de noviembre, sirve ahora para responder a las impugnaciones coincidentes del recurso interpuesto por la Defensora del Pueblo.

Así, la STC 132/2017, de 14 de noviembre, ha desestimado impugnaciones que el presente recurso plantea en términos semejantes; se refieren al mismo precepto y se basan en los mismos argumentos. A la vista de esta coincidencia objetiva, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2), y siguiendo una pauta aplicada en otras resoluciones por este Tribunal, procede desestimar por remisión estas impugnaciones en los términos que siguen:

a) Se recurre el artículo 66.2 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, por infracción del 149.1.23 CE y, en este punto, se debe tener en cuenta que la STC 132/2017, FJ 3, ha declarado que el precepto autonómico no ha suprimido efectivamente una medida de protección contemplada por la norma básica, rechazando la invasión competencial que ahora se denuncia también por la Defensora del Pueblo. Corresponde, pues, desestimar este motivo de inconstitucionalidad por remisión a lo razonado en el fundamento jurídico 3 de aquella Sentencia.

b) Se recurre, asimismo, ese mismo precepto, el artículo 66.2 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, por infracción del artículo 45 CE, y, en este extremo, se debe tener en cuenta que la STC 132/2017, FJ 4, ha declarado que el precepto autonómico no supone «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 artículo 45 CE. Corresponde, pues, igualmente desestimar este motivo de inconstitucionalidad por remisión a lo razonado en el fundamento jurídico 4 de aquella Sentencia.

3. Entrando ya a examinar las impugnaciones restantes, comenzaremos con la referida a la letra g) del apartado primero del artículo 91 de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal, en la redacción operada por la Ley 2/2017, de 24 de marzo, y que supone considerar como infracción grave «el pastoreo o permanencia del ganado en las zonas cercadas por causa de un incendio», frente a la anterior redacción que consideraba como infracción grave «el pastoreo o permanencia de ganado en las zonas acotadas al mismo por causa de un incendio».

La recurrente considera que la modificación del tipo infractor recogido en la letra g), apartado primero del artículo 91 de la Ley 3/2004, sustituyendo la prohibición del pastoreo o permanencia del ganado en las zonas acotadas por causa de un incendio por la prohibición del pastoreo o permanencia del ganado en las zonas cercadas por causa de un incendio, supone reducir el ámbito de la conducta que se considera infractora por la legislación básica estatal.

Así, de acuerdo con el artículo 67 j) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes «se consideran infracciones administrativas las siguientes: j) El pastoreo o la permanencia

de reses en los montes donde se encuentre prohibido o se realice en violación de las normas establecidas al efecto por el órgano forestal de la comunidad autónoma». Pues bien, tal precepto se debe poner en conexión con el artículo 50.2 de la propia Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, que dispone que «el órgano competente de la comunidad autónoma fijará las medidas encaminadas...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».

No cabe duda de que la normativa estatal reseñada es básica en sentido formal, pues se aprueba mediante una ley que expresamente le atribuye tal carácter. El apartado primero de la disposición final segunda de la Ley 43/2003, de montes, determina: «esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución y tiene, por tanto, carácter básico (legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente), sin perjuicio de lo dispuesto en los dos apartados siguientes»; estos se refieren a otros títulos competenciales, amparados por determinados preceptos de la Ley de montes y que no afectan al presente recurso.

Asimismo, es básica en sentido material, pues, en concreto, la tipificación de las infracciones es, ciertamente, un aspecto esencial o nuclear de la regulación relativa a los montes, en la medida en que es notorio que estos espacios «revisten un interés general y desempeñan una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos la protección del suelo y del ciclo hidrológico, la fijación del carbono atmosférico y la de servir de depósito de la diversidad biológica, además de su valor como elementos fundamentales del paisaje, su importancia cultural y recreativa y de su utilidad económica en la producción de materias primas, entre otras. El reconocimiento de estos valores y utilidades de los ecosistemas forestales, de los que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones públicas a velar por la conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento de los montes, como señalan el art. 4 de la Ley 43/2003, de montes» (STC 214/2015, de 22 de octubre, FJ 3) y ello también a través de la tipificación de las infracciones.

Establecido lo anterior, cabe, no obstante subrayar, tal y como apunta el representante de la Junta General del Principado de Asturias, que la modificación del tipo infractor recogido en la letra g) del apartado primero del artículo 91 de la Ley 3/2004 no ha supuesto, en realidad, una reducción de la protección exigida por la normativa básica estatal, pues tanto el apartado segundo del artículo 90, en su letra g), como el apartado segundo del artículo 91, en su letra g), ambos de la Ley autonómica 3/2004, disponen la protección de los montes, mediante la tipificación como infracción del pastoreo en zonas acotadas. En efecto, el artículo 90.2 g) establece que «tendrán, asimismo, la consideración de [infracciones] muy graves cualesquiera acciones u omisiones que provoquen pérdida de la calidad del suelo cuya recuperación exceda de diez años y, en especial, las siguientes: g) El pastoreo o permanencia de reses en montes sin autorización cuando tal requisito fuera preceptivo o realizado en zonas o épocas acotadas o en contravención de los Planes de aprovechamiento o de las ordenanzas». Por su parte, el artículo 91.2 g) dispone que «es también infracción grave cualquier alteración negativa o que ocasione la pérdida de calidad del suelo cuya recuperación no exceda de un período de diez años, y en especial, las acciones u omisiones siguientes: g) El pastoreo o permanencia de reses en montes sin autorización cuando tal requisito fuera preceptivo o realizado en zonas o épocas acotadas o en contravención de los Planes de aprovechamiento o de las ordenanzas».

Así, la norma autonómica impugnada sigue considerando como infracción el pastoreo o permanencia de reses en el monte, que sea realizado en zonas acotadas, por lo que no se puede considerar que exista una efectiva contradicción entre la norma básica estatal y la norma autonómica, lo que nos debe llevar a desestimar la impugnación realizada.

4. Se impugna, igualmente, la disposición transitoria primera, en cuanto dispone que «la Administración del Principado de Asturias procederá de inmediato a dejar sin efecto los

acotamientos al pastoreo vigentes, de lo que el Consejo de Gobierno dará cuenta a la Junta General en el plazo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley».

Los argumentos sostenidos para impugnar la referida disposición son los mismos que los que sustentaron la alegada inconstitucionalidad del artículo 66.2 de la Ley autonómica 3/2004, en la redacción dada por la Ley 2/2017. Así, el recurrente alega que la norma autonómica excluye el acotamiento en un buen número de casos, para la regeneración vegetal de la zona de monte asolada por un incendio, por lo que se vulneraría la normativa básica estatal. Sin embargo, la STC 132/2017, de 14 de noviembre, ya ha resuelto la cuestión planteada al afirmar que «el legislador básico decidió en 2015 prescindir del carácter obligatorio del acotamiento temporal del pastoreo en los terrenos afectados por un incendio» (FJ 3) y que, por tanto, el precepto autonómico no ha suprimido efectivamente una medida de protección contemplada por la norma básica (FJ 3).

En todo caso, cabe señalar que la ley impugnada, tal como afirma la STC 132/2017, de 14 de noviembre, «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 sólo elimina la prohibición temporal con respecto a los demás terrenos forestales», por lo que la pérdida de efecto de los acotamientos al pastoreo, vigentes a la entrada en vigor de la modificación llevada a cabo por la Ley 2/2017, a la que hace alusión la disposición transitoria primera, sólo se refiere a los acotamientos existentes en los demás terrenos forestales y no en lo que atañe a los acotamientos en los bosques o montes arbolados incendiados, pues la norma autonómica que prohíbe el pastoreo se mantiene intacta para ellos. Interpretado en los términos del presente fundamento jurídico, la disposición transitoria primera 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 no es contraria a la Constitución y así se dispondrá en el fallo.

5. Finalmente, se impugna la disposición transitoria segunda, que dispone que, «a la entrada en vigor de la presente Ley, la Administración del Principado de Asturias ordenará el archivo de los expedientes sancionadores instruidos por hechos vinculados al pastoreo de zonas acotadas por incendio forestal en los que no haya recaído resolución definitiva y revocará las resoluciones sancionadoras dictadas que no hayan ganado firmeza».

Alega la recurrente que esta disposición no tiene en cuenta la tipificación de la infracción contenida en la legislación básica estatal y ordena el archivo de expedientes sancionadores, cuando aún la infracción podría persistir.

Sin embargo, una vez que este Tribunal ha considerado en la STC 132/2017, de 14 de noviembre, que el legislador básico decidió en 2015 prescindir del carácter obligatorio del acotamiento temporal del pastoreo en los terrenos afectados por un incendio y que, por tanto, no se puede afirmar que la norma autonómica haya suprimido efectivamente una medida de protección contemplada por la norma básica, no cabe considerar que se oponga a esta última norma una disposición autonómica que ordene el archivo de los expedientes sancionadores en los que no haya recaído resolución definitiva y la revocación de las resoluciones sancionadoras dictadas que no hayan ganado firmeza; siempre, claro, que se interprete que tal archivo y revocación no se refiere a aquellos concretos expedientes y resoluciones que se vinculen al pastoreo en zonas acotadas por incendio forestal en las que subsista una prohibición, como es el caso de los bosques o montes arbolados incendiados, pues, en tales supuestos, es cierto que la infracción, recogida en la normativa autonómica y a la que se refiere, como hemos visto, la normativa básica estatal cuando alude a la tipificación de las infracciones, podría persistir. Interpretado en los términos del presente fundamento jurídico, la disposición transitoria segunda 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, no es contraria a la Constitución y así se dispondrá en el fallo.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que no es inconstitucional, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 4, la disposición transitoria primera 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.

2.º Declarar que no es inconstitucional, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 5, la disposición transitoria segunda 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.

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a catorce de diciembre de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.