

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11058 *Pleno. Sentencia 162/2014, de 7 de octubre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1511-2011. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski». Competencias sobre medio ambiente: nulidad de la Ley autonómica que contraviene la prohibición, establecida por la normativa básica estatal, de cambio del uso forestal de los terrenos incendiados durante un período mínimo de treinta años (STC 97/2013).*

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1511-2011 promovido por el Presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski». Ha comparecido y formulado alegaciones el Director de los servicios jurídicos de la Junta de Castilla y León. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 11 de marzo de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito del Abogado del Estado por el que, en nombre del Presidente del Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski», con expresa invocación del art. 161.2 CE y del art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a fin de que se produzca la suspensión de la aplicación de la Ley recurrida.

Examina en primer término el representante estatal el *iter* procesal previo a la formulación del presente recurso de inconstitucionalidad, señalando que, antes de la finalización del plazo de tres meses desde la publicación de la citada Ley, la comisión bilateral de cooperación Administración general del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla y León, en reunión celebrada el 10 de septiembre de 2010, decidió aplicar el procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, adoptando un acuerdo en el que se contemplaba, entre otros aspectos, el inicio de negociaciones para resolver las discrepancias sobre la precitada Ley. El acuerdo fue comunicado a este Tribunal y publicado el 28 de septiembre de 2010 en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

Habiendo resultado infructuoso el trámite previsto en el art. 33.2 LOTC, el Consejo de Ministros decidió solicitar del Presidente del Gobierno el planteamiento del presente

recurso de inconstitucionalidad, que se formalizó dentro del plazo de nueve meses desde la publicación de la Ley, a que se refiere el precitado art. 33.2 LOTC.

El recurso se dirige contra la totalidad de la Ley 6/2010 y se fundamenta por el Abogado del Estado en la vulneración de lo dispuesto en los arts. 24, 106 y 149.1.23 CE.

Se alega en primer término por el Abogado del Estado que la Ley autonómica incurre en un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, por vulneración de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente. En concreto, el artículo único, apartado 32 de la Ley 10/2006, de 28 de abril por el que se modifica el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, que se dicta al amparo de la competencia exclusiva que al Estado atribuye el art. 149.1.23 CE y tiene carácter básico, prescribe que las Comunidades Autónomas deberán garantizar las condiciones de restauración de los terrenos forestales incendiados, y prohíbe el cambio de uso forestal al menos durante treinta años y toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el período que determine la legislación autonómica. A su vez, el art. 92 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León, que regula las prohibiciones y limitaciones en montes incendiados, dispone que queda prohibido el cambio de uso forestal de los montes afectados por incendios durante un plazo de treinta años (apartado 2), y la modificación de la clasificación urbanística de los montes afectados por incendios forestales durante treinta años (apartado 3).

Señala el representante estatal que los terrenos sobre los que se ubica el proyecto regional declarado por la Ley 6/2010, fueron objeto de un cambio de uso forestal para la ejecución de una pista de esquí seco, por resolución de 14 de marzo de 2007 del jefe del servicio territorial de Medio Ambiente de Valladolid. Por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Valladolid, de 14 de diciembre de 2009, se confirma la anulación del cambio de uso forestal de los terrenos de la pista de esquí de Tordesillas. En esta Sentencia se destaca la existencia sobre el proyecto litigioso de diversas resoluciones judiciales, entre ellas, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid, de 22 de febrero de 2008, que había estimado anteriormente que dicho cambio de uso no era posible a tenor del art. 50 de la Ley de montes, y había anulado el acuerdo de la Junta de gobierno local del Ayuntamiento de Tordesillas, de 4 de octubre de 2006, por el que se resolvía conceder la autorización de uso excepcional en suelo rústico para la construcción de la pista de esquí seco en la entidad local menor de Villavieja del Cerro, por desconocimiento del art. 50 de la Ley de montes.

En la citada Sentencia se sientan dos conclusiones, que a su vez son recogidas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.1 de Valladolid: que en el año 1999, el monte Eriales de Tordesillas y anejos resultó afectado por un incendio, provocado por un accidente ocasionado por un vehículo y que la zona afectada por la instalación de la pista de esquí seco, la infraestructura proyectada, así como su zona de influencia desafectada del monte, son una parte de la zona incendiada.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 28 de mayo de 2009, vino a confirmar la de 22 de febrero de 2008, desestimando el recurso de apelación interpuesto contra la misma, relacionando hasta cuatro motivos para apoyar la afirmación de la Sentencia apelada sobre el desconocimiento que el acto impugnado entraña del art. 50 de la Ley de montes.

En lo que respecta al carácter básico de la legislación estatal vulnerada, alega el Abogado del Estado, que la incuestionable necesidad de observar un período mínimo de tiempo sin permitir el cambio de uso de los terrenos forestales afectados por un incendio, para favorecer con ello la regeneración de la cubierta vegetal de los mismos, viene a legitimar la actuación estatal al respecto. El hecho de tener esta prohibición de treinta años una inmediata y directa influencia sobre dicha regeneración, como elemento que es del medio ambiente, evidencia que el dictado del precepto básico de referencia se ha llevado a cabo dentro del marco estricto de la competencia sobre protección del medio ambiente, propia del Estado, y se convierte en límite válido de otras competencias autonómicas, aún exclusivas.

Por ello, la Ley 6/2010 se halla en clara contradicción con lo dispuesto en la legislación básica estatal, constituida por el art. 50 de la Ley de montes, al constituir la construcción

del complejo que nos ocupa una actividad de todo punto incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal del monte sobre el que pretende llevarse a cabo, impidiendo que el mismo pueda alcanzar la potencia forestal de arbolado que poseía antes del incendio ocurrido en 1999.

Se alega asimismo por el Abogado del Estado la vulneración de los arts. 24.1 y 106.1 de la Constitución, por abuso del privilegio jurisdiccional de las normas con fuerza de ley. Este motivo de inconstitucionalidad parte de la premisa de que la finalidad de la Ley 6/2010 es impedir el despliegue de la normal eficacia de los fallos judiciales mencionados. La Ley recurrida genera el efecto de impedir o dificultar el cumplimiento en sus propios términos de tales fallos judiciales, lo que constituye una clara violación del derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares afectados por las sentencias recaídas. En este contexto, se cita tanto la doctrina de este Tribunal (SSTC 73/2000, FJ 9; y 312/2006, FFJJ 4 y ss.) como la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que exigen una relación razonable de proporcionalidad en la intervención del legislador, que no conduzca a un sacrificio excesivo de los derechos e intereses judicialmente tutelados, siempre teniendo en cuenta que el «solo interés financiero no permite justificar la intervención retroactiva de una ley de validación» (STEDH caso *Joubert contra Francia*).

En estrecha relación con el art. 24.1 CE, resulta también infringida la cláusula constitucional de control jurisdiccional de la Administración recogida en el art. 106.1 CE. En la STC 31/2000, se califica como principio consustancial al Estado de Derecho, el de sometimiento de la actuación de todos los poderes públicos al conjunto del ordenamiento y la verificación de esa sujeción, en última instancia, por los órganos del Poder Judicial. La Ley autonómica vulnera el art. 106.1 CE, al impedir el cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales anulatorias de la autorización de uso, entrañando un abuso del privilegio jurisdiccional de las normas con fuerza de ley, al interferir indebidamente en la eficacia de la tutela jurisdiccional contencioso-administrativa llevada a cabo.

2. El Pleno del Tribunal, mediante providencia de 29 de marzo de 2011, admitió a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, acordando dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Junta de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. Se acordó, asimismo, tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso, y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

3. La Mesa del Senado, por escrito de su Presidente, registrado el 13 de abril de 2011, acordó dar por personada a esa Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. La Mesa del Congreso, por escrito de su Presidente, registrado el 13 de abril de 2011, acordó dar por personada a esa Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. En fecha 29 de abril de 2011 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Director de los servicios jurídicos de la Junta de Castilla y León, en el que se solicita la íntegra desestimación del recurso formulado.

Considera el Letrado autonómico que la Ley 6/2010 se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 70.1.6 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Al amparo de dicha competencia se aprobó la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de Castilla y León, que prevé que la actividad de la Junta de Castilla y León se realizará, entre otros instrumentos, a través de los proyectos regionales. De acuerdo con el art. 20 de dicha Ley, estos proyectos tienen por objeto planificar y proyectar la

ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que se consideren de interés para la Comunidad Autónoma.

A juicio de la representación autonómica, la Ley 43/2003, de montes, no puede servir de canon de enjuiciamiento en este proceso, dado que no tiene por objeto delimitar las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la ordenación del territorio, y no se ha dictado para regular o armonizar el ejercicio de las competencias autonómicas en relación con esta materia, sobre la cual la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas. A ello se añade que la Ley 6/2010 no contiene regulación en materia forestal, ni habilitación que contravenga la prohibición que establece el art. 50 de la Ley 43/2003, sino que se limita a aprobar un instrumento de ordenación del territorio, con sujeción a las determinaciones que la normativa aplicable exige en esta materia.

Considera asimismo el Letrado autonómico que la Ley 6/2010 no vulnera los arts. 24.1 y 106.1 CE, y, con extensa cita de lo señalado en la STC 73/2000, y en las SSTs 2861 y 4573 del año 2000, concluye que existe una previsión legal que obedece, precisamente, a circunstancias como las aquí concurrentes, y que es la contenida en el art. 105.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que regula el incidente de imposibilidad legal de ejecución de una sentencia, circunstancia que sólo es posible, como señala el propio Tribunal Constitucional, cuando varía el régimen jurídico de lo resuelto en la sentencia cuya ejecución deviene legalmente imposible. Considera pues que no existe violación del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de ejecución de las resoluciones judiciales, por cuanto se dan todos los presupuestos que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han analizado para llegar a afirmar que no se produce una vulneración del citado derecho fundamental por la modificación del régimen jurídico en que se amparó el acto administrativo que resultó judicialmente anulado bajo el régimen jurídico anterior.

En cuanto al reproche de inconstitucionalidad dirigido al art. 106.1 CE, estima el Letrado que dicho precepto no entraría en juego, dado que lo que se está analizando es una actuación legislativa. En cuanto al hecho de entender que la aprobación de la Ley 6/2010 tiene por objeto impedir el control de la jurisdicción ordinaria, se recuerda por el Letrado la jurisprudencia contenida en el STC 248/2000, en la que se afirmaba que nuestro sistema constitucional desconoce la existencia de una reserva reglamentaria, inaccesible al poder legislativo; y en la STC 181/2000 se pronuncia asimismo sobre una supuesta «reserva de jurisdicción».

6. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad, el Pleno acordó, mediante providencia de 31 de mayo de 2011 conceder a las partes personadas un plazo de cinco días para que expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

Evacuando el trámite conferido, el Abogado del Estado, en escrito de 7 de junio de 2011, solicita el mantenimiento de la suspensión de la Ley impugnada, afirmando que debe prevalecer la aplicación de la ley estatal hasta que se resuelva el recurso, al tratarse de una normativa protectora del interés ecológico, frente a una normativa autonómica que opta por dar prevalencia al desarrollo económico de la zona rural; el irreparable daño que para los terrenos forestales incendiados supone la ejecución del proyecto regional, al impedir la regeneración del monte incendiado, así como la restauración de su hábitat y la supervivencia de las especies de flora y fauna silvestre que allí habitan.; y se alega asimismo la inexistencia de perjuicio alguno por la suspensión de la Ley impugnada, pues el mantenimiento de la prohibición de cambio de uso no produciría más consecuencias que las estrictamente económicas que, en el supuesto de que se estimase la impugnación, podrían ser objeto de reparación, por lo que no concurren intereses por los que haya de sacrificarse el interés ecológico y que justifiquen el levantamiento de la suspensión de la Ley recurrida.

El Letrado de la Junta de Castilla y León, en escrito de fecha 13 de junio de 2011, solicita que se proceda a levantar la suspensión acordada. Considera al respecto que la

vigencia de la Ley cuestionada no alcanza a producir perjuicios irreparables ni para el interés general ni para los intereses particulares. Afirma que al momento de interponerse el recurso de inconstitucionalidad, las obras del complejo, no sólo estaban iniciadas sino muy avanzadas, por lo que el «perjuicio» ambiental que se pudiera achacar estaría ya consumado; afirma que se han promovido cuestiones de inconstitucionalidad en relación con esta misma norma, con su inmediato efecto de suspender el curso de los correspondientes incidentes de ejecución. Considera el Letrado que el levantamiento de la suspensión acordada, no afectaría en absoluto al derecho que se alega como vulnerado, que se encuentra sobradamente protegido por el cauce adecuado a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales. Finalmente, señala que el levantamiento de la suspensión produciría unos beneficios concretados en el desarrollo económico de la zona rural en la que se enclava el proyecto, facilitando el fomento de un modelo basado en la equidad territorial y en la cohesión social.

7. Por ATC 114/2011, de 19 de julio, se acordó mantener la suspensión de la disposición impugnada. Según se razona en el fundamento jurídico 5 de dicha resolución, a fin de valorar adecuadamente los efectos perjudiciales que se producirían para los intereses generales vinculados a la protección del medio ambiente, es preciso señalar que la importancia ecológica de los montes y terrenos forestales ha sido constatada por nuestra doctrina en relación a este tipo de incidentes (ATC 88/2008) y de dicha importancia se hacen igualmente eco tanto la legislación estatal (Ley 43/2003) como la autonómica (Ley 3/2009) respondiendo así al mandato de utilización racional de los recursos naturales contenido en el art. 45 CE, lo que hace que sea posible concluir que la regeneración de la vegetación forestal en los terrenos de tal carácter que se hayan visto afectados por incendios constituye un objetivo perseguido por igual en las legislaciones estatal y autonómica en materia de montes.

En lo que respecta a los perjuicios alegados por el Abogado del Estado, se señala en el ATC 114/2011 que el complejo al que la Ley 6/2010 se refiere pretende ubicarse en unos montes que, en su momento, sufrieron un incendio forestal; que las obras ya realizadas o en curso de realización afectan al terreno forestal en cuestión y, en particular, a la regeneración de cubierta vegetal en su momento afectada por el incendio; y que los terrenos en los que se ubica el proyecto estaban clasificados como suelo rústico protegido, en atención a integrar superficies de valor natural paisajístico y forestal. Por ello, se concluye que la norma impugnada no resulta ser indiferente desde la perspectiva del interés ecológico y medioambiental que hemos considerado preferente en nuestra doctrina, y el levantamiento de la suspensión colocaría en situación de mayor riesgo los valores medioambientales susceptibles de protección, y consistentes en la regeneración de la masa forestal en una zona protegida por el propio planeamiento urbanístico. La implantación de instalaciones en esa zona podría dar lugar, además, a la consolidación de situaciones jurídicas difíciles de reparar si la norma no se declara conforme a la Constitución y a aquellas situaciones jurídicas vinculadas a la construcción y posterior explotación del Complejo que pudieran o hubieran de ser anuladas. En definitiva se afirma, que se han aportado elementos de juicio suficientes para apreciar que concurren las notas de certeza e inmediatez de los daños e imposibilidad de corregir los posibles perjuicios susceptibles de ser considerados como determinantes para acordar el mantenimiento de la suspensión de la Ley impugnada. El perseguido efecto dinamizador de la actividad económica que se infiere de la Ley autonómica no reviste por sí solo la entidad suficiente para enervar la prevalencia otorgada a los intereses específicamente medioambientales.

8. Por providencia de 7 de octubre de 2014, se acordó señalar para esta misma fecha la deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Presidente del Gobierno contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de

declaración del proyecto regional del «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski», en cuya parte dispositiva se establece lo siguiente:

«Artículo único.

1. Se declara Proyecto Regional, por su singular interés para la Comunidad el «Complejo de Ocio y Aventura MESETA-SKI» con el contenido que se describe en el Anexo I de esta Ley.

2. Los efectos de la presente declaración serán los previstos para los Proyectos regionales en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio respecto de tales instrumentos, y en concreto, la inmediata aptitud para la ejecución del proyecto y para su actividad posterior y puesta en funcionamiento al servicio de todos los ciudadanos.

3. Las determinaciones del Proyecto Regional son de aplicación plena, con los efectos previstos en el art. 6.3 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, salvo el presupuesto, que tiene carácter orientativo.

Disposición adicional única. *Modificación del planeamiento vigente.*

La aprobación del presente Proyecto Regional comporta la directa modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Tordesillas, aprobado definitivamente por Acuerdo de 29 de septiembre de 2005, de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid (B.O.C y L de 4 de noviembre de 2005), de forma que en el ámbito del Proyecto Regional, las determinaciones urbanísticas aplicables serán las previstas en el propio Proyecto Regional.

Disposición final primera. *Desarrollo y aplicación del Proyecto Regional.*

Se habilita a la Junta de Castilla y León para el desarrollo normativo y modificación de las determinaciones de este Proyecto Regional.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.»

La Ley se acompaña de un anexo que recoge los documentos que integran el proyecto regional (memoria, planos de información y de ordenación, estudio de impacto ambiental y proyecto refundido).

El Abogado del Estado –como detalladamente se expone en los antecedentes de la presente resolución– fundamenta la impugnación de la Ley autonómica en la vulneración de lo dispuesto en los arts. 24.1, 106.1 y 149.1.23 CE. Se argumenta, en primer lugar, que la Ley 6/2010 vulnera la legislación básica estatal en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), concretada en el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, que prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos afectados por un incendio, al menos durante treinta años. Se alega igualmente que la Ley 6/2010 genera el efecto de impedir o dificultar el cumplimiento en sus propios términos de aquellos fallos judiciales que habían anulado el cambio de uso forestal de los terrenos de la pista de esquí, lo que constituye una violación del derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares afectados por las sentencias recaídas (art. 24.1 CE); que resulta infringida la cláusula constitucional de control jurisdiccional de la Administración recogida en el art. 106.1 CE, al interferir indebidamente en la eficacia de la tutela jurisdiccional contencioso-administrativa llevada a cabo.

El Letrado de la Junta de Castilla y León rechaza que se hayan producido las alegadas vulneraciones, pues considera que la Ley impugnada ha sido dictada al amparo de las competencias autonómicas exclusivas en materia de ordenación del territorio y, a su juicio, la Ley 43/2003, de montes, no puede servir de canon de enjuiciamiento en este proceso, dado que no tiene por objeto delimitar las competencias estatales y autonómicas

en materia de ordenación del territorio, y la Ley impugnada no contiene, además, regulación alguna en materia forestal, ni habilitación que contravenga la prohibición establecida en el art. 50 de la mencionada ley estatal. Asimismo, afirma que no se ha producido una vulneración del art. 24.1 CE, pues existe una previsión legal que obedece precisamente a circunstancias como las aquí concurrentes, y que es la contenida en el art. 105.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que contempla el incidente de imposibilidad legal de ejecución de una sentencia; y descarta asimismo la vulneración del art. 106.1 CE, dado que lo que se analiza es una actuación legislativa y la jurisprudencia constitucional ha afirmado que nuestro sistema constitucional desconoce la existencia de una reserva reglamentaria inaccesible al poder legislativo.

2. Antes de proceder a la resolución del fondo del asunto es necesario referirse brevemente a las circunstancias en las que surge el presente recurso, con la finalidad de situarlo en su contexto.

A estos efectos, resulta conveniente recordar que –como se constata en la documentación aportada por el Abogado del Estado–, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Valladolid, declaró la nulidad de pleno derecho del acuerdo de la Junta de gobierno local del ayuntamiento de Tordesillas, de 4 de octubre de 2006, por el que se concedió la autorización de uso excepcional en suelo rústico para la construcción de la pista de esquí seco, en la entidad local menor de Villavieja del Cerro, por infracción de la normativa urbanística y medio ambiental. Con posterioridad, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 28 de mayo de 2009, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la misma. Asimismo, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Valladolid, de 14 de diciembre de 2009, vino a estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la asociación ecologista para la defensa de la naturaleza, contra la resolución de 13 de diciembre de 2007, de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, por la que se autorizaba el cambio de uso forestal de la parcela «Eriales de Tordesillas» en Villaviejo del Cerro, recogiendo los argumentos contenidos en la primera de las resoluciones citadas. En las resoluciones judiciales aludidas se ponía de manifiesto el desconocimiento por parte de las distintas resoluciones administrativas impugnadas de lo dispuesto en el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de montes.

Habiendo sido incoado incidente de ejecución de sentencia, la aprobación de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de las Cortes de Castilla y León, de declaración del proyecto regional del «Complejo de ocio y aventura Meseta-Ski», cuyo artículo único declara dicho complejo como «proyecto regional por su singular interés para la Comunidad» y la «inmediata aptitud para la ejecución del proyecto y para su actividad posterior y puesta en funcionamiento al servicio de todos los ciudadanos», vino a determinar la imposibilidad legal sobrevenida de ejecución del fallo judicial.

Lo hasta ahora expuesto resulta relevante aunque no decisivo para la resolución de este recurso. La relevancia de los citados antecedentes tiene que ver con la problemática que, en sede judicial, precedió a la aprobación de esta Ley y que el Abogado del Estado apunta, aunque no como eje central de su planteamiento, en su recurso.

Como se ha anticipado, una serie de pronunciamientos judiciales emitidos por las diversas instancias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del territorio de aquella Comunidad Autónoma, coincidentes todos ellos en sostener la inobservancia de lo dispuesto en el art. 50.1 de la Ley estatal 43/2003, de montes, han llevado al legislador de la Comunidad Autónoma de Castilla y León a tomar una iniciativa legislativa encaminada a superar el sentido de aquellos fallos judiciales que, como se ha anticipado, han sido puestos de manifiesto por el recurrente en su escrito de alegaciones aunque no tomados como punto de referencia principal de su tesis.

Por ello, aun cuando este Tribunal no pueda dejar de lado tal argumento, no podemos olvidar que el principio dispositivo que, destacadamente, rige en este proceso de constitucionalidad debe abocar a que, de modo principal, tengamos que centrar nuestro enjuiciamiento en el análisis de la cuestión que, preponderantemente, suscita el Abogado

del Estado en su recurso. Tal cuestión no es otra que la de la alegada vulneración del régimen constitucional de delimitación competencial que el recurrente ha planteado.

3. Una vez recordado el contexto en el que surge el presente recurso, debemos comenzar nuestro análisis examinando la alegada vulneración de la distribución competencial, toda vez que, constituyendo la primera y más desarrollada alegación del Abogado del Estado, la eventual estimación de tal queja entrañaría la innecesariedad de entrar a examinar el resto de quejas alegadas, pues la competencia se constituye en el presupuesto para poder adoptar la norma impugnada.

Así, se alega por el Abogado del Estado que la Ley 6/2010 incurre en un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, por vulneración de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, pues los terrenos sobre los que se ubica el proyecto regional declarado por la Ley 6/2010, son, como confirmarían las diferentes resoluciones judiciales, una parte de una zona incendiada en el año 1999, el monte Eriales de Tordesillas y anejos.

En relación con la inconstitucionalidad mediata o indirecta, este Tribunal ha venido elaborando doctrina que se resume en la consideración de que «para que dicha infracción constitucional exista será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa» (por todas, STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3).

4. Así, nos corresponde examinar en primer lugar la condición básica de la norma estatal con la que se pone en contraste la norma autonómica impugnada en esta *litis*, en esta ocasión el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, en la redacción dada por el apartado 32 del artículo único de la Ley 10/2006.

De acuerdo con el primer inciso del artículo 50.1 «las comunidades autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración 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 periodo que determine la legislación autonómica», en tanto que en el inciso segundo del precepto se abre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas acuerden excepciones a dicha prohibición con carácter singular. Para ello, exige que el cambio de uso estuviera previsto, con anterioridad al incendio forestal, en: «1. Un instrumento de planeamiento previamente aprobado. 2. Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública. 3. Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono».

Este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de afirmar el carácter básico del artículo 50.1 de la Ley de montes en su STC 97/2013, de 23 de abril, donde consideramos que la finalidad disuasoria de la medida adoptada en el precepto referido, que tiene como objetivo la prevención de los incendios forestales y, en última instancia, la protección de la masa forestal «hace que el precepto encaj[e] sin dificultad en el ámbito de la competencia estatal para establecer la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales, resultando extensible la doctrina recogida en la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 c), a cuyo tenor el Estado, en ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.23 CE, puede condicionar las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales, en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener para la preservación de los recursos naturales» [STC 97/2013, de 23 de abril, FJ 4].

5. Constatada la naturaleza básica del art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, debemos examinar a continuación si existe entre la norma estatal y la Ley autonómica impugnada una contradicción efectiva, no sin antes subrayar, *prima facie*,

que la Ley 6/2010 ahora enjuiciada no parece guardar correspondencia sistemática alguna con la normativa específica que las Cortes de Castilla y León han aprobado sobre esta materia, pues el art. 92 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León, sí parece adecuarse a la legislación básica del Estado, cuando, en relación con las prohibiciones y limitaciones en montes incendiados, dispone que queda prohibido el cambio de uso forestal de los montes afectados por incendios durante un plazo de treinta años (apartado 2), y la modificación de la clasificación urbanística de los montes afectados por incendios forestales durante treinta años (apartado 3).

Sea como fuere, la Ley 6/2010, que es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, se dicta en el marco de lo dispuesto por la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León, que tras señalar en el art. 20.2 que corresponde a la Junta de Castilla y León la aprobación de los planes y proyectos regionales, en su art. 24.6 habilita a las Cortes autonómicas para la aprobación de proyectos regionales de excepcional relevancia, para el desarrollo social o económico de Castilla y León.

La Ley impugnada se dicta en uso de la mencionada habilitación, tiene por objeto la aprobación del proyecto de una determinada infraestructura —el complejo de ocio y aventura Meseta-Ski—, agotando en ello su contenido y eficacia, y procediendo a la directa modificación del plan general de ordenación urbana del ayuntamiento de Tordesillas.

En este supuesto concreto la Comunidad Autónoma ha ejercido su competencia en materia de ordenación del territorio sobre unos terrenos que se vieron afectados por un incendio en 1999. Así, se confirma en la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Valladolid, de 14 de diciembre de 2009, donde se reafirma la anulación del cambio de uso forestal de los terrenos de la pista de esquí de Tordesillas. En esta Sentencia se destaca la existencia sobre el proyecto litigioso de diversas resoluciones judiciales, entre ellas, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid, de 22 de febrero de 2008, que había estimado anteriormente que dicho cambio de uso no era posible a tenor del art. 50 de la Ley de montes, y había anulado el acuerdo de la Junta de gobierno local del Ayuntamiento de Tordesillas, de 4 de octubre de 2006, por el que se resolvía conceder la autorización de uso excepcional en suelo rústico para la construcción de la pista de esquí seco en la entidad local menor de Villavieja del Cerro, por desconocimiento del art. 50 de la Ley de montes. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 28 de mayo de 2009, vino a confirmar la de 22 de febrero de 2008, desestimando el recurso de apelación interpuesto contra la misma, relacionando hasta cuatro motivos para apoyar la afirmación de la Sentencia apelada sobre el desconocimiento que el acto impugnado entraña del art. 50 de la Ley de montes.

Es claro, entonces que la Ley 6/2010, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, pretende desarrollar el proyecto regional «Complejo de ocio y aventura Meseta-Ski» sobre unos terrenos sujetos a las prohibiciones de cambio de uso forestal y de realización de actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta forestal establecidas por el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, sin que nos encontremos, en este caso, en alguna de las excepciones previstas en el inciso segundo del art. 50.1 de aquella Ley, lo que determina la consiguiente vulneración de la legislación básica del Estado.

Atendiendo a lo expuesto debemos afirmar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski».

La conclusión alcanzada hace innecesario que nos pronunciemos sobre el resto de vulneraciones alegadas.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski».

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

Dada en Madrid, a siete de octubre de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.