
COMENTARIO A LA SENTENCIA Nº 214/2015 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, DE 22 DE OCTUBRE DE 2015: NULIDAD DE PRECEPTO LEGAL AUTONÓMICO QUE REQUIERE AUTORIZACIÓN JUDICIAL PARA QUE LOS AGENTES FORESTALES ACCEDAN A MONTES DE TITULARIDAD PRIVADA

Roberto Mayor Gómez

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Fecha de finalización de trabajo: Diciembre de 2015

1. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA Nº 214/2015 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, DE 22 DE OCTUBRE DE 2015.

En la sentencia n.º 214/2014 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 22 de octubre de 2015 (Ponente: Ollero Tassara, Andrés), se estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra un precepto autonómico, en concreto, el artículo 9 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid⁴, que introduce un nuevo primer párrafo en el apartado 3 del artículo 100 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid con la siguiente redacción:

(4) Este precepto no llegó a entrar en vigor, al haber sido recurrido por el Presidente del Gobierno invocando el artículo 161.2 de la Constitución y haber confirmado posteriormente el Tribunal Constitucional el mantenimiento de la suspensión.

“Los Agentes Forestales requerirán de autorización judicial para acceder a montes o terrenos forestales de titularidad privada, salvo que el acceso se produzca con ocasión de la extinción de incendios forestales.”

La novedad de la reforma autonómica, y que es objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, consiste en condicionar o limitar las potestades de acceso de los agentes forestales a montes y terrenos forestales de titularidad privada, con la única excepción del supuesto de acceso para la extinción de incendios forestales, en el que no necesitarán la autorización judicial.

Por el Abogado del Estado, en nombre y representación del Presidente del Gobierno, se alega la inconstitucional del nuevo texto del apartado 3 del artículo 100 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid, en la medida que invadiría las competencias estatales reconocidas en el art. 149.1.5 y 23 de la Constitución Española, y resultaría contrario a lo establecido por el Estado en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. En definitiva, a su juicio, entraría en contradicción con la legislación básica estatal, y no respetaría el marco de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por su parte, por la representación procesal de la Asamblea y el Gobierno de la Comunidad de Madrid se alega que el art. 58.3 a) de la Ley de montes no podría considerarse como norma materialmente básica, pues su contenido resulta excesivo, al impedir al legislador autonómico cualquier tipo de desarrollo razonable, que además excede del ámbito material comprendido como legislación básica conforme al artículo 149.1.23 CE, y que además requerir de los agentes forestales, funcionarios de la Administración autonómica, que recaben la correspondiente autorización judicial para acceder a montes y terrenos forestales de titularidad privada, no supone ni la creación de una función judicial nueva, ni una atribución extraordinaria de competencias a los Jueces y Tribunales más allá de lo previsto en la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El Tribunal Constitucional, en primer lugar, considera que la normativa básica estatal de referencia, constituida por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de

montes, es básica en sentido formal, ya que se aprueba por una ley que atribuye expresamente este carácter en el apartado 1 de la disposición final segunda de dicha norma, y ostenta igualmente la condición de norma básica en sentido material atendiendo al título competencial de referencia, que en el presente caso estaría representado por la competencia exclusiva que se atribuye al Estado en materia de legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales (art. 149.1.23 in fine CE), que integra una vertiente de protección del medio ambiente⁵.

Por ello, para el Tribunal Constitucional el precepto impugnado incurre en un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, por vulneración de la legislación básica dictada al amparo de la competencia estatal en materia de montes y aprovechamientos forestales (artículo 149.1.23 CE), en concreto, infringe el art. 58.3 a) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, en la redacción dada por el apartado 34 del artículo único de la Ley 10/2006, de 28 de abril, que establece que los funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa forestal, por atribución legal o por delegación, tienen la condición de agentes de la autoridad y están facultados para *“entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en los lugares sujetos a inspección y a permanecer en ellos, con respeto, en todo caso, a la inviolabilidad del domicilio. Al efectuar una visita de inspección, deberán comunicar su presencia a la persona inspeccionada o*

(5) El propio Tribunal Constitucional al enjuiciar la impugnación de diversos preceptos de la Ley 43/2003, de montes, en la **STC 49/2013, de 28 de febrero** declaró que: *“para determinar cuál es la materia y, por tanto, el título competencial de referencia es necesario atender tanto a la finalidad como al contenido de la norma o, dicho de otra forma, a las técnicas legislativas utilizadas para alcanzar dicha finalidad (STC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 4). En aplicación de esta doctrina, el título competencial preferente y más específico desde el que ha de juzgarse la ley impugnada, cuyo objeto es la regulación del régimen jurídico de los montes públicos y privados, es el referido a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales (art. 149.1.23 in fine CE), ello sin perjuicio de que exista una vertiente ambiental integrada en este título competencial sectorial» (STC 49/2013, FJ 5; doctrina reiterada por la STC 84/2013, de 11 de abril, FJ 2).”*

*a su representante, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones”.*⁶

Para el Tribunal Constitucional la regulación establecida en la normativa estatal en el artículo 58.3 a) de la Ley 43/2003, de montes, tiene por finalidad la conservación y protección del ecosistema forestal, siendo su fundamento facilitar la defensa del interés general de conservación del medio natural, expresado tanto en la legislación estatal sobre montes como en la autonómica. En consecuencia, la finalidad esencialmente preventiva, pero también disuasoria y represiva, de la previsión que se contiene en el art. 58.3 a) de la Ley de montes configura este precepto en el ámbito de la competencia exclusiva estatal para establecer la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales (art. 149.1.23 CE).

Una vez declarada la naturaleza básica del art. 58.3 a) de la Ley 43/2003, de montes, el Tribunal Constitucional considera que la norma autonómica resulta ser inconstitucional por incurrir en una incompatibilidad con dicho precepto de un modo insalvable, pues la norma autonómica de la Comunidad de Madrid va más allá del mero respeto a la inviolabilidad domiciliaria reconocida constitucionalmente, que es el concepto recogido en el precepto estatal, y perjudica la defensa del interés general de conservación y protección del ecosistema forestal, ya que restringe de forma injustificada las facultades de los agentes forestales para ejercer eficazmente sus facultades, que no son solo de carácter represivo o sancionador, vinculadas a las funciones de policía administrativa especial que responden al objetivo de vigilancia y protección del medio natural, sino también de carácter preventivo, relacionadas con la defensa y

(6) En relación con la doctrina sobre la inconstitucionalidad mediata o indirecta de las leyes, el Tribunal Constitucional tiene declarado 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, **SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3, y 162/2014, de 7 de octubre, FJ 3**).

prevención de los ecosistemas forestales contra el riesgo de incendios, las plagas y enfermedades, el uso indebido o cualquier otra causa que amenace a dichos ecosistemas.

Asimismo el Tribunal Constitucional afirma que la exigencia, en todo caso, de autorización judicial para el acceso de los agentes forestales a montes o terrenos forestales de titularidad privada, que imponía el precepto autonómico impugnado, no se correspondería con la cautela del debido respeto a la inviolabilidad domiciliaria que contiene la norma básica.

Por todo lo anterior, la sentencia judicial establece que la norma autonómica impugnada ha invadido la competencia estatal para dictar la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales (art. 149.1.23 CE), lo que conduce a declarar su inconstitucionalidad y nulidad por este motivo del artículo 9 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que introduce un primer párrafo primero en el apartado 3 del art. 100 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid

2. LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE INVOLABILIDAD DOMICILIARIA EN EL MONTE O PREDIO FORESTAL

En esta sentencia el Tribunal Constitucional delimita y define el concepto de domicilio a efectos de la protección constitucionalmente reconocida, excluyendo que, como regla general o abstracta, pueda incluirse dentro del mismo el monte o predio forstal, al declarar que *“en principio, un monte o terreno forestal, en cuanto espacio abierto o al aire libre, no puede calificarse de domicilio en sentido constitucional: aquel en el que, sin el permiso del quien lo ocupa (y dejando aparte los supuestos de flagrante delito y estado de necesidad), solo puede entrarse con autorización judicial, de conformidad con el art. 18.2 CE”*.

En todo caso, ello no quiere decir que no existan límites en el acceso a montes o predios forestales para los agentes medioambientales ya que debe concurrir una finalidad de defensa del interés general de protección del ecosistema forestal, como expresamente se contempla en la Ley de Montes estatal, y además todo ello es sería sin perjuicio que *“dentro de un monte o predio forestal, que*

constituye sin duda un espacio abierto, excluido como tal de la garantía constitucional de la inviolabilidad domiciliaria, pueda encontrarse un espacio físico susceptible de merecer la calificación e domicilio a efectos del art. 18.2 CE; así ocurrirá en cuanto sirva de morada o habitación de una persona física en al que esta desarrolla su vida privada, incluso si es de forma esporádica”, en cuyo caso el acceso de los agentes medioambientales para el ejercicio y desarrollo de sus funciones deberá contar con el consentimiento del titular o con una autorización judicial de entrada, de acuerdo con el artículo 18 de la Constitución Española.

3. CONCLUSIONES

Esta sentencia judicial, sin duda, aportará una mayor seguridad y garantía jurídica a los agentes medioambientales quienes dentro de las competencias asignadas, en el ejercicio de sus funciones, y en aras de la protección del medio ambiente, como regla general no tendrán vedada la entrada en montes o predios forestales, en tanto la limitación que se contiene en el artículo 18 CE quedará limitada únicamente al espacio físico o edificio susceptible de merecer la calificación de domicilio a efectos del art. 18.2 CE que se encontrase dentro de una finca forestal.