

Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, de 22 de octubre de 2015. Ponente: Andrés Ollero Tassara

Los montes de propiedad privada no pueden considerarse domicilio a efectos de requerir autorización judicial para la entrada de los agentes forestales (STC 214/2015)

Autora: Blanca Lozano Cutanda, Catedrática de Derecho Administrativo, Consejera Académica de Gómez-Acebo & Pombo

Fuente: BOE Núm. 284, de 27 de noviembre de 2015

Comentario de la Autora:

La Sentencia del Tribunal Constitucional 214/2015, de 22 de octubre (BOE de 27 de noviembre), ha declarado inconstitucional el precepto de la Ley Forestal y de la Protección de la Naturaleza de la Comunidad Autónoma de Madrid que exigía a los Agentes Forestales contar con una autorización judicial *“para acceder a los montes o terrenos forestales de titularidad privada, salvo que el acceso se produzca con ocasión de la extinción de incendios forestales”*^[1].

La Sentencia declara inconstitucional y nulo el precepto por considerar que invade la competencia estatal para dictar la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales (art. 149.1.23 CE), en cuanto contradice lo dispuesto la Ley de Montes del Estado, que autoriza a quienes desempeñen funciones de policía administrativa forestal a *“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”* [artículo 58.3.a) de la Ley 43/2003, de Montes, que no ha sido modificado por la reforma de esta Ley llevada a cabo por la Ley 21/2015, de 20 de julio].

De los razonamientos de la Sentencia, interesa destacar los relativos al concepto de domicilio. El Tribunal Constitucional recuerda que de conformidad con su reiterada doctrina debe afirmarse 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”.

Sin embargo, la Sentencia no avala tampoco cualquier entrada en los montes de propiedad privada: por un lado, declara que es relevante para justificar la habilitación de entrada de los agentes forestales que contiene la Ley de Montes estatal el hecho de que se realice con una finalidad de defensa del interés general de protección del ecosistema forestal, en cuanto ejercen una función no solo represiva sino también preventiva de los terrenos forestales; y, por otro lado, precisa que todo ello es sin perjuicio de 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 forestales para el ejercicio de sus funciones deberá contar con el consentimiento del titular o con una autorización judicial de entrada.

Dicho de un modo más sencillo: los propietarios de una finca forestal pueden vedar la entrada en ella a terceros salvo que se trate de agentes forestales en el ejercicio de sus funciones, y aun en este caso los agentes forestales requieren el consentimiento del titular o una orden judicial para entrar en los edificios destinados a residencia, aunque sea esporádica o vacacional.

[1] Este precepto fue introducido por la Ley 3/2007, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y 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.

Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, de 22 de octubre de 2015. Ponente: Andrés Ollero Tassara

Autora: Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE Núm. 284, de 27 de noviembre de 2015

Temas Clave: Montes; Acceso; Agentes forestales

Resumen:

El Pleno del Tribunal examina el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el art. 9 de la Ley 3/2007, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que introduce un nuevo primer párrafo 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, que dice: “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”. El recurrente esgrime que dicho precepto se contradice con el art. 58.3.a) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes que faculta a los funcionarios encargados de la policía administrativa forestal a “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”.

En relación con esta inconstitucionalidad mediata o indirecta, el Pleno considera que desde un punto de vista formal, la norma estatal infringida es una norma básica puesto que se aprueba mediante una ley que le atribuye tal carácter. Lo mismo sucede en sentido material si se atiende a la finalidad y al contenido de la norma, resultando título competencial más específico y prevalente el del art. 149.1.23 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales.

El Pleno del Tribunal se detiene en el papel que representa la policía administrativa forestal en la defensa del interés general a través de actuaciones tendentes a la conservación, protección y mejora de los ecosistemas forestales; que no persiguen una finalidad represiva o sancionadora en exclusiva, sino también preventiva. Y en ese contexto es precisamente en el que entiende que se desarrolla la actividad de los agentes forestales prevista en la normativa básica, que a su vez encaja en el ámbito de la competencia exclusiva estatal establecida en el art. 149.1.23, que ha dejado margen suficiente a la CA para su desarrollo.

Teniendo en cuenta que la norma autonómica exige autorización judicial para acceder a los montes privados y que los agentes forestales no podrían dar cumplimiento sin ella a los deberes de conservación y protección, es por lo que el Pleno llega a la conclusión de que tal medida entra en una contradicción con la norma básica que resulta insalvable por vía interpretativa.

En definitiva, declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 9 de la Ley 3/2007, de 26 de julio de la Comunidad de Madrid.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) La exigencia de previa autorización judicial para el acceso de los agentes forestales a montes o terrenos forestales de titularidad privada que impone el art. 100.3 de la Ley 16/1995, forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid (tras su modificación por el art. 9 de la Ley 3/2007) es una medida que entra en franca contradicción con lo establecido por el art. 58.3 a) de la Ley 43/2003, de montes, pues la norma madrileña va más allá del mero respeto a la inviolabilidad domiciliar reconocida constitucionalmente, que es el concepto recogido en el citado precepto estatal. 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. 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 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”.

“(…) En suma, la exigencia en todo caso de autorización judicial para el acceso de los agentes forestales a montes o terrenos forestales de titularidad privada, que impone el precepto autonómico impugnado en el presente proceso constitucional, no se corresponde con la cautela del debido respeto a la inviolabilidad domiciliaria que contiene la norma básica. Conforme a esta y atendiendo a lo dispuesto en el art. 18.2 CE, la autorización judicial para que los agentes forestales puedan acceder a los montes o terrenos forestales, públicos o privados, se precisaría únicamente en aquellos supuestos –sin duda excepcionales– en que así lo exigiere el respeto al derecho a la inviolabilidad del domicilio (siempre que no se contase con el consentimiento del titular). La contradicción del primer párrafo del art. 100.3 de la Ley 16/1995, forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por el art. 9 de la Ley 3/2007, con la norma básica [art. 58.3 a) de la Ley 43/2003, de montes] es pues patente y no puede ser salvada por vía interpretativa (…)”.

Comentario de la Autora:

Prevalece en este caso la defensa del interés general inherente a la función social de los espacios forestales. El criterio diferenciador de la titularidad de los montes no debe tenerse en cuenta a la hora de exigir que los agentes forestales cuenten con autorización judicial para acceder a los montes privados porque supone una clara limitación de sus facultades por parte de la CA, frente a las que se les reconoce en la legislación básica que les permite acceder libremente a estos espacios con la única limitación del respeto a la inviolabilidad de domicilio. Y así se ha mantenido en la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Haciéndose eco de esta sentencia, la Asamblea de Madrid aprobó por unanimidad el día 10 de diciembre el Proyecto de Ley por el que se devuelven las competencias a los agentes forestales y se acomoda la ley autonómica al fallo de esta resolución judicial. De esta forma, los agentes forestales podrán acceder a fincas y montes privados sin autorización judicial previa.