

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12879 *Pleno. Sentencia 214/2015, de 22 de octubre de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 8405-2007. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con 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 Madrid, 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. Competencias sobre medio ambiente, montes y Administración de Justicia: nulidad del precepto legal autonómico que requiere autorización judicial para que los agentes forestales accedan a montes de titularidad privada.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, 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. 8405-2007, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra el art. 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 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. Han intervenido la Asamblea de Madrid, representada por su Secretario General, y el Gobierno de la Comunidad de Madrid, representado por el Letrado de sus servicios jurídicos. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 29 de octubre de 2007, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 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 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. En el escrito de interposición se invocó expresamente el art. 161.2 CE, a fin de que se produjese la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado.

2. El recurso se fundamenta en las consideraciones y motivos que se exponen a continuación:

a) El precepto impugnado pertenece a la Ley 3/2007 de la Comunidad de Madrid que, según indica su preámbulo, tiene como fin lograr que el Gobierno y la Administración de esa Comunidad Autónoma presten un mejor servicio a los intereses generales,

especialmente en lo relativo al principio de eficacia, al que se refiere el art. 103.1 CE. En concreto, el artículo 9 recurrido está contenido en el capítulo IV de dicha Ley, que tiene por rúbrica «Aplicación del principio de seguridad jurídica en la actividad administrativa», y dispone la modificación del apartado tercero del art. 100 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid, en el que inserta un nuevo primer párrafo.

La nueva redacción del apartado tercero del art. 100 de la Ley de la Comunidad de Madrid 16/1995, tras ser reformada por la Ley 3/2007, es la siguiente:

«3. 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.

Los Agentes Forestales tendrán la consideración de Agentes de la Autoridad, y podrán acceder a los montes o terrenos forestales con independencia de quien sea su titular. A los efectos de los correspondientes procedimientos para las imposiciones de sanciones, los hechos constatados por este personal que se formalicen en la correspondiente acta tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas [que] en defensa de sus derechos o intereses puedan señalar o aportar los interesados.»

El párrafo segundo mantiene la redacción originaria, de modo que puede entenderse que la novedad de la reforma consiste en matizar o limitar las potestades de acceso de los agentes forestales a montes y terrenos forestales de titularidad privada, con excepción del supuesto de acceso para la extinción de incendios forestales, único caso en el que no necesitarán la autorización judicial que ahora se requiere. Según el Abogado de Estado, el nuevo contenido introducido en el art. 100 de la Ley de la Comunidad de Madrid 16/1995 es inconstitucional en la medida en que incide en las competencias estatales reconocidas en el art. 149.1.5 y 23 CE y es contrario a lo establecido por el Estado en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Entra en pugna, por tanto, con la legislación básica estatal y no respeta el marco de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

b) El recurso dedica la primera parte de la fundamentación a repasar el marco normativo en materia de montes, aprovechamientos forestales y policía forestal. El precepto capital es el art. 149.1.23 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección», así como «la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias». La Ley de montes 43/2003, dictada al amparo de esta competencia, además de deslindar en detalle las competencias de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de montes y aprovechamientos forestales, establece la legislación básica sobre policía y guarda forestal. El artículo 6 q) incluye la definición de agente forestal y el artículo 58 se refiere a las funciones y facultades de esta policía administrativa forestal, entre las que se encuentra la de «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» [art. 58.3 a)].

Respecto de las Comunidades Autónomas, el art. 148.1.8 CE les permite asumir competencia en la materia «montes y aprovechamientos forestales». De acuerdo con esta previsión, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM) dispone en su art. 27 que «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias: ... 3. Régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos ... 7. Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección ...». En el ejercicio de estas competencias se aprobó la Ley 16/1995, forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid.

Considera el Abogado del Estado que el apartado 3 del art. 100 de la citada Ley de la Comunidad de Madrid 16/1995, en la redacción dada por el art. 9 de la Ley 3/2007, contradice la normativa básica estatal reguladora de las facultades de la policía forestal, al restringir estas facultades para la policía forestal autonómica, lo que supone una vulneración de la distribución constitucional de competencias reconocida en el art. 149.1.23 CE.

c) Para justificar la alegación de vulneración del art. 149.1.23 CE, el Abogado del Estado se refiere a continuación a la doctrina de este Tribunal sobre distribución de competencias en materia de medio ambiente y sobre montes. Se detiene en particular en las decisiones orientadas a clarificar lo que implica la atribución al Estado de la competencia exclusiva de la legislación básica en estas materias. Se refiere al respecto a distintas sentencias (cita expresamente las SSTC 170/1989, de 19 de octubre, y 102/1995, de 26 de junio) en las que se afirma que la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección, que permiten «normas adicionales» o un plus de protección. Según esto, la legislación básica del Estado no cumple una función de uniformidad relativa, sino de ordenación mediante mínimos; estos han de respetarse, pero permiten que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, que no entrarían en contradicción con la normativa básica del Estado. En todo caso, esta, como ha reiterado este Tribunal, para tener tal consideración debe cumplir con unos requisitos de orden formal y material, que actúan como condiciones de constitucionalidad. La Ley 43/2003, de montes, cumple con los citados requisitos. En cuanto a los de carácter formal, se trata de una ley que se califica expresamente de básica y que invoca el título competencial del art. 149.1.23 CE. En cuanto a los requisitos materiales, la Ley 43/2003, de montes, establece unas normas mínimas que garantizan la conservación y preservación del patrimonio forestal y medioambiental; las Comunidades Autónomas podrán, respetando esta normativa básica y mínima, adoptar medidas que mejoren o amplíen los niveles de protección, aunque no aprobar medidas que perjudiquen el nivel de protección establecido en la legislación estatal.

Sostiene el Abogado del Estado que la modificación introducida por el art. 9 de la Ley de la Comunidad de Madrid 3/2007 en el art. 100.3 de la Ley 16/1995 supone restringir o limitar las facultades de entrada o acceso a los montes de los agentes forestales en esta Comunidad Autónoma, frente a las que reconoce la legislación estatal. Esta dispone, como antes se ha recordado, que pueden acceder libremente a los lugares que precisen para el correcto desempeño de sus funciones, con la única limitación del respeto a la inviolabilidad del domicilio. La exigencia de previa autorización judicial que introduce la normativa autonómica implica un aparente mayor garantismo que ni la Constitución ni la Ley estatal exigen; en la práctica, ralentiza y dificulta la labor a realizar por los agentes forestales en la Comunidad de Madrid, obstaculizando o haciendo imposible el ejercicio de sus tareas de prevención, vigilancia y protección medioambiental. Se trataría por tanto de una medida que en modo alguno puede verse como refuerzo o mejora de la legislación básica estatal, sino que entra en franca contradicción con esta, de lo que concluye el Abogado del Estado que se produce la lesión del art. 149.1.23 CE.

Tampoco sería distinta la conclusión, según el Abogado del Estado, si la novedad introducida por la Ley autonómica impugnada se examinara desde la perspectiva de la mejora de la garantía de la inviolabilidad de domicilio, a la que se refiere la norma básica estatal. Según establece el art. 58 de la Ley 43/2003, de montes, los agentes forestales han de actuar con pleno respeto a la inviolabilidad de domicilio en el ejercicio de sus facultades de entrada y acceso. Sin embargo, por la propia naturaleza de sus funciones (policía, inspección, vigilancia y control del medio natural, de los montes y del medio ambiente) lo normal es que la mayor parte de ellas se desarrollen en espacios abiertos, sean estos de titularidad pública o privada, siendo limitadas las ocasiones en las que su actividad puede entrar en conflicto con la inviolabilidad de domicilio. De ahí que el requisito de autorización judicial de entrada para acceso a montes o terrenos forestales de titularidad privada, que establece la Ley madrileña impugnada, se considere restrictivo e injustificado. El concepto constitucional de domicilio no coincide ni es correlativo con el concepto de «montes o terrenos de titularidad privada»; entre otras cosas, porque ni hay una correlación

entre «domicilio» y «propiedad privada», ni puede calificarse de domicilio un monte o terreno forestal en cuanto espacio abierto. En apoyo de esta conclusión, el Abogado del Estado recuerda la doctrina constitucional a propósito de la noción de domicilio a efectos de la garantía constitucional de inviolabilidad (art. 18.2 CE); cita, entre otras, la STC 10/2002, de 17 de enero, en la que se afirma que el derecho fundamental a la inviolabilidad de domicilio «no puede confundirse con la protección de propiedad de los inmuebles ni de otras titularidades reales u obligacionales relativas a dichos bienes que puedan otorgar una facultad de exclusión de los terceros».

d) El segundo de los motivos de inconstitucionalidad aducidos es el relativo a la vulneración del art. 149.1.5 CE. En el recurso se expone cómo se ha acogido en la jurisprudencia constitucional la distinción entre «Administración de Justicia» en sentido amplio y en sentido estricto, para circunscribir el ámbito en el que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias. Según esta delimitación, el Estado tiene una competencia exclusiva, inaccesible para las Comunidades Autónomas, en lo relativo al ejercicio de la función jurisdiccional y al autogobierno del Poder Judicial. Corresponde, por tanto, al Estado en exclusiva la regulación de las funciones que hayan de desempeñar Jueces y Magistrados, titulares del Poder Judicial; incluso si se trata de funciones gubernativas, distintas de la jurisdiccional, como afirmó el Tribunal Constitucional en las SSTC 150/1998 y 127/1999. En ejercicio de esta competencia exclusiva, el art. 91.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo autorizar la entrada a domicilios y restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento del titular, «cuando ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración»; disposición que se reitera en el art. 8.6 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Más allá de esta previsión general, otras leyes estatales contienen regulación específica a propósito de la exigencia de autorización judicial de entrada en relación con actuaciones de la Administración (el escrito del recurso se refiere al art. 51 de la Ley de expropiación forzosa y a la disposición adicional séptima de la Ley 15/2007, de defensa de la competencia). De lo anterior se desprende que los supuestos de exigencia de autorización judicial previa para la entrada en domicilio y otros lugares son regulados por el Estado mediante ley, en la medida en que suponen la atribución a los órganos judiciales de funciones relacionadas con la protección de derechos fundamentales, incardinándose en el núcleo esencial de la materia «Administración de Justicia», competencia exclusiva del Estado.

Atendido lo anterior, el Abogado del Estado concluye que, puesto que la Comunidad Autónoma de Madrid carece de competencia para la regulación de un supuesto nuevo de autorización de entrada, no previsto ni regulado en la ley estatal, el art. 9 de la Ley 3/2007, en la medida en que atribuye a los órganos judiciales la nueva función de autorizar el acceso de los agentes forestales a los montes y terrenos forestales de titularidad privada en esta Comunidad Autónoma, es inconstitucional por vulnerar el art. 149.1.5 CE.

3. Por providencia de 20 de noviembre de 2007, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dar traslado de la demanda para personación y alegaciones al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y a la Asamblea de la Comunidad de Madrid. Asimismo acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución a los efectos de la suspensión de la vigencia del artículo impugnado. También se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 29 de noviembre de 2007, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 5 de diciembre del mismo año.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 14 de diciembre de 2007, el Secretario General de la Asamblea de Madrid, en representación de la Cámara, se personó en el procedimiento y formuló alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

Frente al primer bloque de argumentos de la Abogacía del Estado, que sostiene la vulneración del art. 149.1.23 CE por razón de la contradicción entre el art. 100 de la Ley de la Comunidad de Madrid 16/1995 (redactado según el art. 9 de la Ley 3/2007) y lo dispuesto en el art. 58.3 de la Ley estatal de montes, el representante de la Asamblea de Madrid opone que la regulación estatal tomada como parámetro no cumple con los requisitos establecidos por la doctrina constitucional para la legislación básica. A su juicio, la presentación que el Abogado del Estado hace de la distribución competencial no es correcta; se basaría en una determinación de los títulos competenciales inexacta por incompleta, ya que ignora otros títulos también implicados que resultan relevantes a los efectos de la interpretación del alcance de lo básico en relación con la regulación cuestionada. La norma estatal se dicta al amparo del art. 149.1.23 CE, pero, como se advierte en la disposición final segunda de la Ley 43/2003, de montes, también interviene el art. 149.1.18 CE en aspectos específicos. En cuanto a los títulos competenciales autonómicos, además de los mencionados por el Abogado del Estado (art. 27, apartados 3 y 7 EAM), tienen asimismo relevancia los recogidos en los arts. 27.9 (protección de los ecosistemas en los que se desarrolla la pesca, acuicultura y caza. Espacios naturales protegidos) y 26.1.9 (pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza); estos introducen modulaciones en el alcance de la competencia autonómica que no pueden ser obviadas (así, la caza es de competencia exclusiva autonómica). Discrepa también de la interpretación que hace el Abogado del Estado, en relación con la materia de medio ambiente, del alcance de la competencia autonómica a través de la regulación de formas adicionales de protección. Sostiene el representante de la Asamblea de Madrid que esta es una cláusula que permite a las Comunidades Autónomas alterar la legislación básica estatal y que no determina el sentido y el contenido de la legislación de desarrollo que, siempre que respete el marco reservado al Estado, podrá aumentar el nivel de la protección ambiental; o bien, por consideración a otros factores relevantes, establecer cautelas o previsiones que ponderen consideraciones de carácter económico o, como es el caso presente, de seguridad jurídica. Por tanto, sería posible una legislación de desarrollo que no buscara necesariamente la protección adicional, siempre que quedaran a salvo los elementos mínimos de protección que han de considerarse básicos.

Se refiere a continuación a los criterios generales fijados por la doctrina constitucional para la caracterización de las bases en sentido material. Destaca que, fijado el común denominador, la legislación básica no debe dejar sin contenido las competencias autonómicas. De lo que resulta que el art. 58.3 a) de Ley de montes que se quiere emplear como canon de constitucionalidad impone un modo específico de ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución (en concreto, el ejercicio de las facultades de policía, inspección, prevención y protección del monte y de los aprovechamientos agrícolas y forestales), de manera tal que hace prácticamente imposible para la Comunidad de Madrid establecer modulaciones acordes con sus circunstancias. Lo exhaustivo de la descripción estatal de las tareas de los agentes forestales resulta todavía más llamativo si se confronta con la regulación estatal de similares aspectos en otros sectores de la actividad administrativa (menciona al respecto la regulación sobre agentes medioambientales de los organismos de cuenca). Concluye, en suma, que en su redacción actual el art. 58.3 a) de Ley de montes no sirve como parámetro de constitucionalidad, por cuanto resulta excesivo como norma básica y no permite ningún razonable desarrollo por la Comunidad Autónoma.

Establecido lo anterior, considera esta representación que es necesario mencionar otros títulos que amparan la potestad de la Comunidad de Madrid para regular la exigencia de autorización judicial para la entrada en montes de propiedad privada. A este respecto, se refiere en primer término a la competencia exclusiva de la Comunidad respecto del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia,

prevista en el art. 26.1.3 EAM, como proyección de la autonomía de organización reconocida en el art. 26.1.1 EAM; ha de ejercerse de conformidad con la competencia del Estado ex art. 149.1.18 CE en relación con la regulación del procedimiento administrativo común. Con cita abundante de doctrina constitucional, recuerda que, respetadas las normas de procedimiento establecidas por el Estado en el ámbito de sus competencias, la Comunidad Autónoma la tiene para aprobar las normas de procedimiento destinadas a ejecutar la competencia legislativa propia sobre una materia, ya que la Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos *ratione materiae*. No sólo esto, sino que, como también confirma la jurisprudencia constitucional, a falta de atribuciones normativas (menciona el caso de la materia de expropiación forzosa), a las Comunidades Autónomas se les ha reconocido capacidad para regular el ejercicio de su competencia de ejecución, al amparo de su capacidad de autoorganización (STC 251/2006). Todo esto llevaría a concluir que la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid para regular las especialidades procedimentales de la actuación de sus agentes forestales en el ejercicio de la policía de montes no está completamente limitada por la normativa estatal que, por otra parte, no es unívoca en relación con el régimen del acceso a espacios de titularidad privada. La concurrencia de títulos competenciales (desarrollo legislativo y ejecución ambientales, desarrollo legislativo y ejecución en materia de montes, y legislación y ejecución del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia) ofrece, a juicio de esa parte procesal, fundamento suficiente para adoptar este régimen de protección de la propiedad privada.

Se precisa a continuación que es este el derecho que pretende salvaguardarse con la autorización judicial prevista, no el de inviolabilidad de domicilio, que ya cuenta con cauces constitucionales suficientes para su protección. La exigencia de un previo control jurisdiccional que determine la necesidad de entrada administrativa en una propiedad privada constituye una medida que facilita la ponderación entre los intereses en juego (generales y de protección de los derechos individuales), sin menoscabo de la eficacia de la actuación de los agentes forestales que, por otra parte, no han de solicitar autorización en caso de urgencia, como sería un incendio.

Termina este primer bloque de alegaciones, relativo a la impugnación por vulneración del art. 149.1.23 CE, con una observación a propósito de la errada concepción que considera se trasluce en el recurso a propósito del alcance de la garantía prevista en el art. 18.2 CE, que la demanda parece reducir estrictamente a lo que la jurisprudencia constitucional ha definido como domicilio. Partiendo de la premisa de que el legislador puede interpretar la Constitución, se sostiene que no existe una prohibición de que el legislador extienda las garantías previstas en el art. 18.2 CE a espacios que no constituyen necesariamente domicilio, respetando, en todo caso, las garantías de aquel.

En cuanto a la segunda impugnación del recurso, fundada en la vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE), se alega, en primer lugar, que la doctrina constitucional invocada por el Abogado del Estado para respaldar la impugnación (SSTC 150/1998 y 127/1999) no es aplicable al caso, pues se refiere a supuestos en los que el legislador autonómico disponía sobre la participación de miembros del Poder Judicial en órganos administrativos para el ejercicio de competencias no judiciales; lo que no sucede en el presente supuesto. La Ley madrileña 3/2007 no determina cuál ha de ser el juez que haya de conceder la autorización y tampoco establece una función que exceda de las ordinarias de la potestad jurisdiccional según la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial. Lo único que hace el legislador autonómico es ejercer su legítima opción de requerir a la Administración autonómica (agentes forestales, en este caso) para que, en garantía de la propiedad privada, recabe del órgano judicial correspondiente una autorización mediante Auto, en los términos regulados por la Constitución y la ley, de manera análoga a como se dispone por la Administración general del Estado para la actuación de sus agentes en algunos casos (se cita como ejemplo el supuesto regulado en el art. 40 de la Ley de defensa de la competencia). Concluye que el precepto recurrido simplemente procura «una protección

reforzada de un derecho constitucional del ciudadano, en sus relaciones con la Administración autonómica de Madrid».

6. El Letrado de la Comunidad de Madrid, en nombre y representación del Gobierno de la Comunidad, se personó en el proceso y formuló sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 17 de diciembre de 2007.

Comienza su escrito precisando el objeto del recurso y refiriéndose a las dos impugnaciones de distinto carácter que se dirigen contra la modificación introducida por la Ley madrileña 3/2007 en el art. 100.3 de la Ley 16/1995, forestal y de protección de la naturaleza. Se refiere también, como el representante de la Asamblea de Madrid, a los requisitos que ha de cumplir la legislación básica para poder servir como canon de constitucionalidad de la legislación autonómica de desarrollo.

A continuación se refiere a la justificación del precepto impugnado, que no es otra que la de cohesión la protección del medio ambiente con el principio de seguridad jurídica, la inviolabilidad del domicilio (junto a la del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar) y el derecho a la propiedad privada. Se detiene a continuación en el examen de la jurisprudencia constitucional sobre el contenido del derecho de propiedad y su función social; pone en conexión los criterios que resultan de esta doctrina con los intereses y finalidades perseguidos por el legislador autonómico a la hora de regular la protección de los montes y terrenos forestales de titularidad privada en la Comunidad de Madrid.

Seguidamente, a partir de una exégesis de la jurisprudencia constitucional y europea recaída en materia de protección del domicilio, sostiene la tesis de que nada obsta para que los montes o terrenos de titularidad privada puedan insertarse dentro del concepto de domicilio. Constituirían un ámbito apto para el desarrollo de la vida privada, consustancial a la noción de domicilio, sin que importe la intensidad, habitualidad o periodicidad del uso privado del espacio. Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que considera que el concepto de domicilio no depende de una clasificación en virtud de la legislación interna, entiende el Letrado de la Comunidad de Madrid que «no se puede negar que los montes o terrenos forestales de titularidad privada constituyen en la mayoría de los casos domicilio», un concepto que no depende de la ley, sino que es abierto y flexible, a determinar en cada caso y que «por esa razón exige la previa autorización judicial».

Expone a continuación los argumentos dirigidos a rechazar la pretendida vulneración del art. 149.1.23 CE. Al igual que el representante de la Asamblea, afirma que el art. 58.3 de la Ley estatal de montes no cumple los requisitos para ser considerado como norma básica desde el punto de vista material, ya que por su grado de detalle agota la competencia autonómica. Frente a lo que se sostiene en la demanda, resulta que a la vista de su contenido es errado identificar este precepto estatal como una norma básica en materia de protección medioambiental, a lo que añade que tampoco podría considerarse como norma básica del procedimiento común (en virtud de la competencia del Estado ex art. 149.1.18 CE), por su carácter sectorial. Afirma que los problemas de encuadre competencial de la regulación que afecta a las funciones y facultades de los agentes forestales son en buena medida sobrevenidos; se presentan al hilo de reformas de la Ley estatal de montes, en particular la operada en el año 2006. En su redacción anterior, la regulación relativa a la función de policía forestal era mínima y contenía una genérica remisión a la «normativa propia», de modo que el cambio de regulación e intervención en esta materia del legislador estatal resulta a todas luces llamativo. En todo caso, pese a los argumentos de la demanda, entiende que cabe una interpretación armonizada del art. 58.3 de la Ley estatal de montes y el art. 100.3 de la Ley forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid. Llama la atención al respecto sobre lo que dispone el art. 117 de esta Ley en el capítulo de procedimiento, que prevé que los agentes forestales accedan libremente a los terrenos en los que ejercen vigilancia; vuelve sobre la tesis anteriormente expuesta, según la cual es posible asociar la exigencia de autorización judicial para los casos de montes privados con la garantía de la inviolabilidad de domicilio.

Finalmente expone las razones que conducirían a descartar la vulneración del art. 149.1.5 CE. A juicio del Letrado de la Comunidad de Madrid, el legislador autonómico no

invade la competencia estatal en materia de Administración de Justicia, puesto que no regula ninguna función judicial nueva; se limita, en el ejercicio de sus competencias en materia de procedimiento administrativo, a prever la aplicación de un mecanismo de garantía diseñado y regulado en el ordenamiento estatal. El recurso a este mecanismo, como viene diciendo, va de la mano de la concreción del concepto constitucional de domicilio por el legislador de que se trate, autonómico o estatal, cada uno en su ámbito de competencias. El límite a esta concreción, sostiene, es de mínimos; según esto, el concepto constitucional de domicilio acepta ampliación por ley, pero no reducción.

7. Próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión del precepto impugnado, por providencia de 15 de febrero de 2008, el Pleno acordó oír a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión. Tras oír a las partes, el Tribunal acordó, mediante ATC 88/2008, de 2 de abril, mantener la suspensión de la disposición legal recurrida.

8. Mediante providencia de 20 de octubre de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se dirige contra el art. 9 de la Ley de la Comunidad de Madrid 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Introduce en el apartado tercero del art. 100 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid, un nuevo primer párrafo, pasando a convertirse el anterior en segundo. El texto añadido 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.»

Según el Abogado del Estado, en esta nueva redacción, la norma autonómica impugnada entra en conflicto con lo previsto en la legislación básica: Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, en la redacción dada por el artículo único de la Ley 10/2006, de 28 de abril. Expresamente 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» [art. 58.3 a)]. Estima, en consecuencia, que el precepto resulta contrario al orden constitucional de competencias por vulnerar el art. 149.1.23 CE, que atribuye al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, así como sobre montes y aprovechamientos forestales. Considera que, en la medida en que la norma introduce un nuevo supuesto de exigencia de autorización judicial de entrada al margen de lo previsto en la legislación estatal, invade además la competencia sobre Administración de Justicia que el art. 149.1.5 CE atribuye al Estado en exclusiva y resulta, también por este motivo, inconstitucional.

Tanto la Asamblea como el Gobierno de la Comunidad de Madrid defienden la plena constitucionalidad del precepto impugnado. Rechazan la interpretación que el Abogado del Estado hace del alcance de la competencia autonómica y consideran errada la identificación del precepto recurrido como una norma básica en materia de protección medioambiental. Sostienen que la norma autonómica introduce una garantía adicional por razones de seguridad jurídica; respeta pues el orden constitucional de distribución de competencias y no afecta al ejercicio por el Estado de las que le corresponden. En este sentido, ambas representaciones coinciden en calificar de excesiva la pretensión reguladora de la Ley estatal de montes cuando impone un modo específico de ejercicio de las competencias autonómicas (en relación con las funciones de policía, inspección, prevención y protección del monte y de los aprovechamientos agrícolas y forestales) sin dejar espacio para que la

Comunidad Autónoma pueda adaptarlas a sus circunstancias y regular algunos aspectos del procedimiento. El art. 58.3 a) de la Ley estatal de montes no podría considerarse como norma materialmente básica, pues su contenido resulta excesivo, al impedir al legislador autonómico cualquier tipo de desarrollo razonable. En consecuencia, no podría oponerse como parámetro de constitucionalidad a la norma autonómica impugnada, lo que conduce a descartar la pretendida vulneración de la competencia estatal del art. 149.1.23 CE. En cuanto a la alegada vulneración de la competencia del Estado sobre la Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE), las representaciones del legislativo y el ejecutivo autonómicos sostienen, sobre la base de argumentos no totalmente coincidentes, que 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.

2. Como se recoge en el relato de antecedentes de la presente Sentencia, la motivación del recurso de inconstitucionalidad está organizada en dos bloques argumentales referidos a las dos impugnaciones que le sirven de fundamento. La motivación más extensa, que se desarrolla en primer lugar, es la relativa a la denuncia de inconstitucionalidad mediata o indirecta, derivada de la discrepancia entre lo dispuesto por la norma autonómica y lo establecido en la regulación básica estatal a propósito de las facultades de la policía administrativa forestal. También las alegaciones presentadas por la Asamblea y por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, siguiendo la estructura del recurso, se ocupan en primer término y con mayor extensión de rebatir esta impugnación. Comenzaremos, pues, por el examen de esta tacha de inconstitucionalidad.

Como ha quedado expuesto, se alega por el Abogado del Estado que el art. 9 de la Ley de la Comunidad de Madrid 3/2007, de 26 de julio, que introduce un nuevo primer párrafo en el apartado tercero del art. 100 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid, conforme al cual los agentes forestales requerirán de autorización judicial para acceder a montes o terrenos forestales de titularidad privada en dicha Comunidad Autónoma (salvo que el acceso se produzca con ocasión de la extinción de incendios forestales), 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 medio ambiente y de montes y aprovechamientos forestales (art. 149.1.23 CE).

En relación con la inconstitucionalidad mediata o indirecta, este Tribunal ha venido elaborando una consolidada doctrina: «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).

En consecuencia, habremos de comprobar en primer lugar la condición básica de la norma estatal con la que se pone en contraste la norma autonómica impugnada, en este caso 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 art. único de la Ley 10/2006, de 28 de abril). A su tenor 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 a su representante, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones». Conviene advertir que este concreto punto del art. 58 de la Ley 43/2003, de montes, no se ha visto afectado por la reforma introducida en ella por la reciente Ley 21/2015, de 20 de julio.

3. 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 1 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.

Para dilucidar si el art. 58.3 a) de la Ley 43/2003, de montes, tiene, además, la condición de norma básica en sentido material (condición que le niegan los representantes procesales de la Asamblea y el Gobierno de la Comunidad de Madrid, como se ha visto), es preciso tener en cuenta que el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre dos ámbitos diferenciados, aunque estrechamente conectados entre sí. Por una parte, la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección; por otra, la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales y vías pecuarias. La interacción entre ambos títulos competenciales aparece reflejada tanto en la exposición de motivos de la Ley 43/2003, de montes, como en su objeto y principios inspiradores (artículos 1 y 3) y, particularmente, en su artículo 4, que establece la función social de los montes en los siguientes términos: «Los montes, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales del paisaje. El reconocimiento de estos recursos y externalidades, de los que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento.»

Por ello, como ya dijimos en la STC 49/2013, de 28 de febrero, al enjuiciar la impugnación de diversos preceptos de la Ley 43/2003, de montes, «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).

En suma, en la controversia competencial sometida a nuestro examen resulta título competencial más específico –y por ello prevalente– el que atribuye al Estado la competencia exclusiva 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 ambiente. A su vez, el art. 148.1.8 CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencia en la materia de «montes y aprovechamientos forestales». La Comunidad de Madrid ha asumido esta competencia en virtud de lo dispuesto en el art. 27.3 de su Estatuto de Autonomía (EAM), conforme al cual a esta Comunidad le corresponde, «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca», «el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de régimen de los montes y aprovechamientos forestales (con especial referencia a los montes vecinales, en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos)». A ello cabe añadir que, en el mismo marco de la legislación básica, a la Comunidad de Madrid le corresponde también, de conformidad con el art. 23.7 EAM, la «protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas

adicionales de protección». En el ejercicio de estas competencias se aprobó precisamente la Ley 16/1995, forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid.

4. Es notorio, y así se reconoce expresamente en la legislación estatal y autonómica, que los montes, con independencia de su titularidad, 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 y el art. 2.2 de la Ley 16/1995, forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid.

En el cumplimiento de este inexcusable deber desempeña un papel preponderante la policía administrativa forestal. Los agentes forestales, según establece el art. 6 q) de la Ley 43/2003, de montes, tienen encomendada, entre otras funciones, las de policía y custodia de los bienes jurídicos de naturaleza forestal y la de policía judicial conforme a lo dispuesto en el art. 283.6 de la Ley de enjuiciamiento criminal. Por su parte la Ley 16/1995, forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid, determina que la Comunidad velará por el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley a través del personal a su servicio que tenga atribuidas funciones de vigilancia, y en particular de la guardería forestal (artículo 100.1). A tal efecto la propia Ley 16/1995 (disposición adicional quinta) crea una escala funcional específica de agentes forestales, a los que se encomiendan, entre otras funciones, la de custodiar, proteger y vigilar los espacios naturales y los ecosistemas forestales, así como participar en los trabajos de defensa y prevención de los ecosistemas forestales contra incendios, plagas, enfermedades o cualquier otra causa que amenace a dichos ecosistemas. Posteriormente se crea el cuerpo de agentes forestales de la Comunidad de Madrid por la Ley autonómica 1/2002, de 27 de marzo, cuyo artículo 5 enuncia las funciones de policía, custodia y vigilancia para el cumplimiento de la normativa relativa a materia forestal que corresponden a estos funcionarios.

Ese interés general de conservación y protección de los ecosistemas forestales se expresa tanto en la legislación estatal sobre montes como en la propia Ley forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid. Esta, partiendo de la premisa de la relevante función social que desempeñan los montes y terrenos forestales, pretende articular unas vías eficaces de acción frente a las actuaciones contrarias y los riesgos de todo tipo que amenazan al ecosistema forestal; operan pues como factor disuasorio de tales actuaciones y de prevención de amenazas, así como hacen posible la reparación, en su caso, de los daños provocados en el medio natural. Estas formas de acción, encomendadas a los agentes forestales, no persiguen únicamente una finalidad represiva o sancionadora, sino también preventiva. Utilizan medios que evitan la producción del daño, como la información y orientación a los ciudadanos, la defensa y prevención contra plagas y enfermedades que amenacen el ecosistema forestal, el ejercicio de las funciones relacionadas con la prevención, detección, extinción e investigación de incendios forestales, así como el desarrollo y fomento de la reforestación y regeneración de los montes y terrenos forestales desarbolados o, en fin, el apoyo técnico a las actividades de gestión que la Comunidad de Madrid desarrolla en el medio natural para su aprovechamiento, restauración y mejora continua, actividades todas ellas que pueden entenderse incluidas en lo que al efecto dispone el art. 5 de la citada Ley 1/2002, al establecer las funciones de los agentes forestales.

En este contexto la regulación establecida en el art. 58.3 a) de la Ley 43/2003, de montes, en cuya virtud los agentes forestales están facultados para entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en los montes y terrenos forestales, independientemente de su titularidad, y a permanecer en ellos, con respeto, en todo caso, a la inviolabilidad del domicilio, tiene como objetivo último la conservación y protección del

ecosistema forestal contra incendios, plagas y enfermedades y uso indebido. La medida persigue 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 y disuasoria de la medida adoptada en el art. 58.3 a) de la Ley de montes (en su caso también represiva o sancionadora) hace que este precepto encaje sin dificultad 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).

La Asamblea y el Gobierno de la Comunidad de Madrid han sostenido que el art. 58.3 a) de la Ley de montes excede del ámbito material comprendido como legislación básica conforme al art. 149.1.23 CE, pero tal aserto no puede compartirse. La medida contenida en el art. 58.3 a) de la Ley de montes constituye un legítimo ejercicio por parte del legislador estatal de su competencia para dictar la normativa básica en materia de montes y aprovechamientos forestales (art. 149.1.23 CE). La fijación por el Estado de las bases en esta materia, que incluye las reglas relativas a la policía y guardería forestal (art. 58 de la Ley 43/2003, de montes), no agota la regulación de la materia, sino que deja margen suficiente a las Comunidades Autónomas para ejercer su competencia de desarrollo legislativo, como lo evidencian en el caso de la Comunidad de Madrid, sin ir más lejos, la Ley 16/1995, forestal y de protección de la naturaleza, así como la Ley 1/2002, de creación del cuerpo de agentes forestales de esta Comunidad Autónoma.

5. Constatada la naturaleza básica del art. 58.3 a) de la Ley 43/2003, de montes, es claro que la norma autonómica impugnada sería inconstitucional si resultase contradictoria con aquel precepto de un modo insalvable (por todas, STC 4/2013, de 17 de enero, FJ 3).

Como se ha visto, la norma básica faculta a los funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa forestal para acceder sin restricciones a los montes y permanecer en ellos, a efectos del cumplimiento de esas funciones («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»).

La contradicción con la normativa básica surge con el impugnado art. 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 en el citado art. 100.3 de la Ley 16/1995, forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid. De acuerdo con él, «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». Por tanto, de no contar con la correspondiente autorización judicial, el acceso de los agentes forestales madrileños a los montes y terrenos forestales privados (que son la mayor parte en la Comunidad Autónoma de Madrid) para el ejercicio de las funciones que la legislación estatal y autonómica les encomiendan queda absolutamente vedado (salvo para la extinción de incendios).

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.

De acuerdo con la norma básica [art. 58.3 a) de la Ley 43/2003, de montes], en el ejercicio de sus funciones los agentes forestales están facultados para acceder libremente

a los montes y terrenos forestales, públicos o privados, debiendo actuar con respeto a la inviolabilidad del domicilio. Esta prevención, referida al concepto constitucional de domicilio, no es irrelevante en el contexto que nos ocupa, por más que, de conformidad con la reiterada doctrina al respecto de este Tribunal, deba 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 de quien lo ocupa (y dejando aparte los supuestos de flagrante delito y estado de necesidad), sólo puede entrarse con autorización judicial, de conformidad con el art. 18.2 CE.

Con todo, no son enteramente descartables supuestos en los que dentro de un monte o predio forestal, que constituye sin duda un espacio abierto, excluido como tal de la garantía constitucional de inviolabilidad domiciliaria, pueda encontrarse un espacio físico susceptible de merecer la calificación de domicilio a los efectos del art. 18.2 CE; así ocurrirá en cuanto sirva de morada o habitación de una persona física en la que esta desarrolla su vida privada, incluso si es de forma esporádica, en cuyo caso, como establece el art. 58.3 a) de la Ley 43/2003, de montes, el acceso de los agentes forestales a dichos lugares para el ejercicio de sus funciones habrá de hacerse «con respeto, en todo caso, a la inviolabilidad del domicilio», lo que puede comportar la necesidad de contar con el consentimiento del titular del espacio físico inviolable o bien con una autorización judicial de entrada.

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.

6. En conclusión, 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. Ello hace innecesario que nos pronunciemos sobre la también alegada vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE).

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 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 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.

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

Dada en Madrid, a veintidós de octubre de dos mil quince.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Adela Asua Batarrita.–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.