

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3325 *Pleno. Sentencia 49/2013, de 28 de febrero de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 988-2004. Interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Competencias sobre montes: inconstitucionalidad del encuadramiento en la competencia estatal sobre investigación científica y técnica del precepto legal relativo a la cooperación interadministrativa en las redes temáticas, parcelas de seguimiento y áreas de reserva derivadas de la normativa internacional (STC 242/1999).*

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 988-2004, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña contra los siguientes artículos. de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: 7, apartados. 1 a), 2 c), g) y h) y 3 b); 18.4, en su inciso: «excepción de los declarados como de interés general por el Estado»; 21, apartados 2, 4 y 7; 32; 36, apartado 5, en la medida en que exige que el informe sea favorable, 37, en cuanto a la regulación del silencio y de la motivación que efectúan sus apartados a) y b); 42; 46, apartados 1 y 2; 47, apartados 1 y 3; 49.2, último inciso; 56.1; 63; disposición adicional primera; disposición transitoria tercera; y disposiciones finales segunda y tercera. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Abogado de la Generalitat de Cataluña interpuso, mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de febrero de 2004, recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, de los que se hace mérito en el encabezamiento de esta Sentencia, con fundamento en las alegaciones que a continuación se resumen.

Los artículos impugnados de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, efectúan una definición de las funciones de la Administración estatal que exceden de su competencia para fijar la normativa básica en materia de montes y aprovechamientos forestales y en materia de medio ambiente. Para la representación de la Generalitat, la amplitud con la que el Estado interpreta los títulos competenciales recogidos en el art. 149.1.23 CE, y los demás citados en la disposición final segunda de la Ley de montes invade el ámbito competencial autonómico. Además, en algún caso, el objeto de la regulación no se corresponde con el ámbito material de ninguno de los títulos invocados, puesto que encaja de lleno en la regulación legal de la protección civil. Así, la mayor parte

de los preceptos objeto de impugnación lo son por vulnerar la competencia exclusiva que el art. 9.10 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC) de 1979, le atribuye en materia de montes.

La normativa básica de montes ha de responder al mandato que el art. 45 CE dirige a los poderes públicos para que se garantice el uso racional de los recursos naturales, entre ellos el forestal. Por ello, las bases, aún contenidas en la Ley de montes, solo pueden tener el carácter de niveles mínimos de protección que podrán ser objeto de desarrollo por parte de la Comunidad Autónoma, lo que resulta contrario a que el Estado se reserve facultades de ejecución y de desarrollo de la Ley. Tal extralimitación competencial se manifiesta en distintos preceptos de la Ley, que se exponen a continuación.

El art. 7.1 a) de la Ley atribuye a la Administración general del Estado, la competencia exclusiva para la gestión de los montes de su titularidad, facultad de carácter ejecutivo que no respeta la competencia de gestión que asiste a la Generalitat sobre los montes catalogados de utilidad pública (STC 53/1994, de 24 de febrero). Con ello, el legislador estatal se estaría apartando del criterio establecido en el Real Decreto 1590/1980, de 31 de julio, de traspaso de servicios del Estado en materia de conservación de la naturaleza, por el que la Generalitat pasaba a ocupar la posición del Instituto de Conservación de la Naturaleza en relación con los montes tutelados, consorciados o contratados por dicha entidad y se preveía un plazo para su traspaso. El inventario de los montes citados se aprobó por el Real Decreto 1555/1994, de 8 de julio.

De acuerdo con los arts. 7.2 g) y 32 y la disposición final tercera de la Ley de montes, el Estado se reserva la competencia para la aprobación de las instrucciones básicas para la ordenación y aprovechamiento de montes. Aunque el apartado 2 g) del art. 7, al definir las funciones que otorga al Estado, indica que se llevarán a cabo en colaboración con las Comunidades Autónomas y sin perjuicio de sus competencias en estos ámbitos, el art. 32 de la Ley le atribuye la redacción y aprobación de las instrucciones sin que se concrete el grado y el modo de participación de las Comunidades Autónomas. La STC 40/1998, de 19 de febrero, ya estableció que la planificación por parte del Estado responde a la idea de criterios generales y principios mínimos y no tiene por qué suponer, *a priori*, la invasión de competencias ejecutivas autonómicas. Así pues, no hay necesidad de aprobar instrucciones para la ordenación y aprovechamiento de los montes, pues la Ley ya define cuál ha de ser el contenido mínimo de dichos instrumentos de ordenación al establecer el contenido de los planes de ordenación de los recursos forestales, que aprueben las Comunidades Autónomas. Por tanto, deberían ser éstas las que delimitaran el contenido de los planes de ordenación que, en ese marco, elabore el titular del monte o la propia Administración autonómica. A lo sumo, en el ejercicio de una competencia concurrente, podrían formalizarse a través de un convenio o acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el marco de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, puesto que corresponde a las Comunidades Autónomas la ordenación de los recursos.

El art. 7.2 h) atribuye al Estado la realización de actuaciones de restauración hidrológica forestal, que tienen el carácter de actos de ejecución, con base en su competencia para aprobar la normativa básica en materia de medio ambiente. Pero la atribución de carácter básico a normas reglamentarias, a actos de ejecución o a potestades administrativas ha de considerarse excepcional lo que no ocurre en este caso, como por otra parte así lo han considerado el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas y la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, al atribuir competencias de ejecución en esta materia a las Comunidades Autónomas. En los casos en que la elaboración del plan hidrológico de cuenca corresponda al Estado esta competencia deberá coexistir, en un mismo espacio físico, con la de la Comunidad Autónoma.

Los arts. 7.3 b) y 56.1 de la Ley de montes atribuyen a la Administración general del Estado la coordinación para el establecimiento y mantenimiento de las redes europeas de parcelas de seguimiento de las interacciones del monte en el medio ambiente. En el marco de los programas de acción comunitaria en materia de medio ambiente impulsados

desde las instituciones europeas, algunos reglamentos del Parlamento y del Consejo establecen una obligación de seguimiento de los bosques y de las interacciones medioambientales con el objeto de que se aporte una información fiable y comparable que ayude a proteger los bosques de la Comunidad. Dicha información deberá obtenerse y transmitirse usando unos parámetros comparables y supone que desde los Estados miembros se desarrollará una red sistemática de redes de observación. Pero aun admitiendo que correspondiera a la Administración estatal la comunicación de los datos a los órganos comunitarios, dicha función en ningún caso podría comportar el establecimiento y mantenimiento de dichas parcelas, pues esa sería una función ejecutiva que correspondería a la Administración autonómica, sin que ni la ejecución del Derecho comunitario sea un título atributivo de competencias al Estado, ni tampoco lo sea el art. 149.1.15 CE, pues la mera comprobación de la adecuación de las medidas adoptadas no puede considerarse una actuación de investigación científica.

La disposición adicional primera determina tanto la vigencia de los convenios y conciertos suscritos por las Comunidades Autónomas en materia de repoblación forestal, como las condiciones bajo las que deben regir los aprovechamientos en dichas zonas. No cabe considerar básica la determinación de los casos y condiciones bajo las cuales éstas puedan suscribir convenios con el objeto de adoptar medidas para la repoblación de superficies afectadas por incendios forestales, por lo que los convenios y los consorcios de repoblación vigentes en Cataluña o los que en su caso les sustituyan deben regirse por la legislación autonómica.

También sería inconstitucional, la reserva al Estado de facultades ejecutivas en los supuestos de concurrencia competencial a los que se refieren los arts. 18.4 y 36.5 de la Ley de montes, pues, de acuerdo con la doctrina constitucional, cuando concurren distintas competencias en un mismo espacio físico, deben buscarse fórmulas que permitan la correcta articulación en el ejercicio de las distintas competencias y, en el caso de que resultaran insuficientes, la decisión final correspondería al titular de la competencia prevalente. Por esta razón no se consideran constitucionalmente admisibles, en este ámbito, fórmulas de coordinación como las previstas en los arts. 18.4, en su inciso «a excepción de los declarados como de interés general por el Estado» y 36.5 de la Ley de montes.

Por su parte, el apartado quinto del art. 36 no estaría siendo respetuoso con un sistema de articulación de competencias concurrentes al regular los aprovechamientos en los montes afectados por las zonas de servidumbre, policía o afección de los dominios públicos hidráulico, marítimo-terrestre, de carreteras o ferroviario. Pese a que la Ley de montes otorga a las Comunidades Autónomas el diseño y aprobación de las distintas figuras de ordenación de los montes y establece, en el marco de las bases, cuáles deben ser los contenidos a los que deberían ajustarse dichos instrumentos de ordenación, excluye del sistema general de aprovechamiento sometido a autorización aquellos efectuados de acuerdo con los planes de ordenación aprobados por las Comunidades Autónomas, si dichos planes obtuvieron informe favorable de los órganos de gestión del dominio público. Ello comportaría la limitación de la competencia de la Administración autonómica, puesto que no sólo se le impide determinar el régimen de aprovechamiento adecuado en virtud de su competencia en materia de montes sino que incluso se excluyen fórmulas de colaboración.

El art. 21 regula el régimen de deslinde de los montes de titularidad pública. El legislador se basa en la competencia que el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado. Pero la Ley se excede de las bases cuando regula el inicio del procedimiento, el contenido de la resolución por la que se aprueba el deslinde, y a la necesidad de publicación y notificación de la resolución puesto que no deja margen para su desarrollo normativo por parte de la Comunidad Autónoma. Si en la Ley 33/2003, de patrimonio de las Administraciones públicas, que afecta a todos los bienes públicos, incluidos los montes públicos, el procedimiento de deslinde no es básico, tampoco debe tener tal consideración en la ley impugnada.

También la regulación que se efectúa en el art. 37 sobre las condiciones a las que están sometidos los aprovechamientos maderables y leñosos excede de lo que deba considerarse como normativa básica pues, además de preverse la necesidad de efectuar la notificación previa del aprovechamiento cuando existe instrumento de ordenación y exigir la autorización en caso contrario, se regulan aspectos procedimentales tales como la necesidad de que la resolución sea motivada o el régimen del silencio administrativo. Tal regulación no vendría amparada ni por la competencia básica en materia de aprovechamientos forestales, ni por el art. 149.1.18 CE pues excede de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento común.

Tampoco la competencia estatal de determinación de las bases para la protección del medio ambiente habilita al Estado para regular las medidas de fomento que en ejercicio de sus competencias propias pueden efectuar las Comunidades Autónomas (arts. 49.2 y 63 y la disposición transitoria tercera de la Ley de montes) puesto que condicionan la capacidad de gasto de la Generalitat en el legítimo ejercicio de su competencia en materia de montes. El art. 63 no sólo establece los criterios de preferencia para el acceso a incentivos económicos otorgados por las distintas administraciones públicas con competencias en materia de montes sino que, de acuerdo con la disposición transitoria tercera, se establece un límite temporal de diez años para que los propietarios de montes puedan acogerse a los incentivos económicos. Pasado este plazo, si no han procedido a efectuar la ordenación del monte no tendrán acceso, no sólo a los incentivos estatales, sino tampoco a aquellos que libremente pudieran establecer las Comunidades Autónomas. Con ello se estaría impidiendo a la Comunidad Autónoma determinar su propia política forestal que, en el marco de las bases estatales, le permita establecer una línea de ayuda con la finalidad de incentivar a los propietarios forestales para que elaboren planes de ordenación conforme a la normativa estatal o autonómica. Además, se entiende que el plazo de diez años establecido por la Ley resulta contradictorio con la finalidad de que se proceda a la ordenación de los montes, si se tiene en cuenta que el plazo para la ordenación fijado en su disposición transitoria segunda es de 15 años.

El art. 63, en su tercer apartado, establece un criterio de prioridad, en este caso doblemente condicionado, porque requiere que el monte se encuentre en una zona definida como de alto riesgo y de otro porque también en este caso se exige que se disponga de un plan. Por tanto, también esta regulación excedería de lo que deba considerarse como bases de protección del medio ambiente.

La regulación de la organización y de los trabajos de extinción de incendios que llevan a cabo los arts. 7.2 c), 46.2 y 47.1 y 3 de la Ley se sostiene sobre el título competencial relativo a la protección civil. Conforme a lo establecido por este Tribunal, dicho ámbito material debe integrarse como una vertiente del título competencial «seguridad pública» establecido en el art. 149.1.29 CE, que reconoce la competencia del Estado en dicho ámbito, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan crear su propia policía, pero dado el reconocimiento por parte de la jurisprudencia constitucional de la competencia de la Generalitat en materia de seguridad pública, podría decirse que nos encontramos ante una competencia concurrente, lo que implica la competencia autonómica para la regulación y ejecución de las facultades relativas a la seguridad pública, excepto cuando concurren circunstancias de interés nacional que comporten la subordinación de la competencia autonómica. La Ley, en cambio, atribuye a la Administración del Estado, en colaboración con la autonómica, la competencia ejecutiva para «la normalización de los medios materiales para la extinción de los incendios forestales en todo el territorio español» [art. 7.2 c)].

El art. 46.1 atribuye al Estado la homologación de la formación, preparación y equipamiento del personal y la normalización de los medios materiales que intervengan en los trabajos de extinción de incendios, condicionando la competencia de la Generalitat para la organización de la extinción de los incendios al obligarle a establecer un mando unificado y estructurado por funciones y exigir al director técnico una formación acreditada

sobre incendios forestales y técnicas de extinción. Regulación, por otra parte, contraria a la contenida en el Real Decreto 40/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la norma básica de protección civil.

Por su parte, el art. 47.1 de la Ley regula los trabajos de extinción y establece los recursos de que dispone el director técnico de la operación, lo que sería parte del plan de emergencia que correspondería elaborar a la Administración de la Comunidad Autónoma. Y el art. 47.3 establece la obligación de la Administración responsable de la extinción de asumir la defensa jurídica en los órdenes jurisdiccionales civil y penal de las personas que han participado en la extinción del incendio por las posibles responsabilidades derivadas de dichas actuaciones lo que debería realizarse en el marco de la norma reguladora correspondiente.

Finalmente, se insta la inconstitucionalidad de la disposición final segunda por su conexión con los preceptos impugnados, concretamente, por el hecho de que dichos preceptos no quedan amparados por los títulos competenciales en ella recogidos.

2. Mediante providencia de 23 de marzo de 2004, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia al objeto de que, en el plazo de 15 días, pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 5 de abril de 2004, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional, pese a lo cual ofrecía su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

4. El 20 de abril de 2004 se presentó en el Registro General de este Tribunal Constitucional el escrito de alegaciones formulado por el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación, que se resumen a continuación.

Considera el Abogado del Estado que es el título competencial previsto en el art. 149.1.23 CE para la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales el que, fundamentalmente, ampara la Ley recurrida, discrepando de que este título específico deba ceder ante el más general del medio ambiente. Por tanto, la doctrina aplicable sería la establecida en la STC 21/1999, de 25 de febrero (FJ 5), abarcando la competencia estatal el establecimiento de «criterios globales de ordenación del sector» forestal y la previsión de «acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos» con tal ordenación y, dentro de ellas y a título excepcional, medidas ejecutivas cuando sean necesarias para garantizar la integridad de las competencias estatales de ordenación básica de los montes y los aprovechamientos forestales.

En cuanto a las concretas impugnaciones de los diversos apartados del art. 7 de la Ley de montes señala, en primer lugar, que el término «competencia» es utilizado en este precepto en un sentido muy amplio y, a veces, equívoco. Así, el apartado 1 a) del art. 7, puesto en relación con el art. 6.1 c) que no ha sido recurrido, haría referencia, con la gestión de los montes por el Estado, al ejercicio de potestades públicas para defensa y, en su caso, aprovechamiento de su dominio público forestal o de sus montes patrimoniales, esto es, al conjunto de actividades técnicas y materiales relativas a la conservación, mejora y aprovechamiento del monte. Considera el Abogado del Estado que la «competencia» estatal del art. 7.1 a), interpretada sistemáticamente en relación con el resto de preceptos de la Ley de montes, no es más que el modo abreviado de citar las potestades de que dispone la Administración general del Estado sobre los montes del dominio público estatal por su consideración de titular de tal, así como las facultades «gestoras» que ostenta como propietaria de montes patrimoniales, muchas veces en

igualdad con los demás propietarios de montes privados y siempre con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de montes y aprovechamientos forestales. Por todo ello, no considera que exista violación del orden de competencias, ni en particular del art. 9.10 EAC.

En torno a lo dispuesto en el art. 7.2 c) en relación con el art. 46.1, se examina el problema del título competencial prevalente para los incendios forestales. Se recuerda que la protección civil es definida en el preámbulo de la Ley 2/1985, de 21 de enero como la «protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente». La idea de que la organización y mantenimiento de servicios de prevención y extinción de incendios y la formación de mandos y componentes de estos servicios se encuadran dentro de la protección civil vendría avalada tanto por lo dispuesto en diversos artículos de esta Ley y en la norma básica de protección civil (Real Decreto 407/1992, de 24 de abril), como en lo establecido por la jurisprudencia constitucional (STC 133/1990, de 19 de julio).

En lo que se refiere al art. 7.2 c) de la Ley de montes la competencia estatal discutida por el recurrente es la que se refiere a la normalización de los medios materiales para la extinción. Tal competencia, es atribuida también a la Administración general del Estado en el art. 46.1 de la Ley. De acuerdo con la disposición final 2.1, este precepto se ampara en el art. 149.1.23 CE. Pues bien esta facultad, que entraña una actividad normativa que fija de forma permanente las características uniformes que deben poseer en todo el territorio nacional los medios materiales de extinción, queda dentro de la competencia estatal, tanto si se la considera norma básica en materia de montes, como si se la incluye en la materia «protección civil». La necesidad de tal uniformidad deriva de la necesidad de eficacia a la que debe responder la acción coordinada de diversas Administraciones en la extinción de incendios y, desde la perspectiva de la protección civil, la normalización de medios materiales aparece como competencia estatal en el art. 17.2 e) de la Ley 2/1985 (STC 32/1983, de 28 de abril). Las mismas razones son predicables de la competencia estatal para «la homologación de la formación, preparación y equipamiento» del personal de extinción, prevista en el art. 46.1 de la ley impugnada.

El art. 7.2 g), en relación con el art. 32.2 y la disposición final tercera, atribuye a la Administración general del Estado «en colaboración con las Comunidades Autónomas y sin perjuicio de sus competencias en estos ámbitos», la elaboración y aprobación de las instrucciones básicas para la ordenación y aprovechamiento de montes que se elaboran en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (art. 10) y se aprueban mediante real decreto. Las instrucciones básicas cumplen la doble función de (i) adaptar los criterios e indicadores de sostenibilidad establecidos en convenios y resoluciones internacionales y en la normativa europea sobre la Red Natura 2000 (art. 3 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo); y (ii) fijar el contenido mínimo de los instrumentos de gestión, es decir, los proyectos de ordenación y de los planes dasocráticos y sus revisiones desde el punto de vista de la gestión sostenible. En cuanto portadoras de un mínimo uniforme general en la adaptación de criterios de sostenibilidad y en el contenido de los proyectos de ordenación y planes dasocráticos, las instrucciones respetan el ámbito formal de lo básico pues resulta necesario la continua adaptación a la evolución del contexto internacional y europeo y a los resultados de la gestión sostenible de los monte. Tampoco se excederían los límites materiales de las bases, puesto que establecerían «criterios globales de ordenación del sector» forestal a desarrollar por las Comunidades Autónomas. Rechaza, finalmente, el Abogado del Estado que las instrucciones básicas sean innecesarias por redundantes, ya que el planes de ordenación de los recursos forestales es un instrumento de planificación forestal (art. 31.1), en tanto que aquéllas pretenden fijar un mínimo nacional uniforme de los instrumentos de gestión, lo que resulta absolutamente ajeno a las finalidades planificadores de los citados planes.

En lo que se refiere al art. 7.2 h), como quiera que los demandantes no hacen alusión alguna en su escrito al art. 42 de la misma Ley, entiende que el recurrente habría incumplido la carga de fundamentar debidamente su impugnación (por todas, STC 48/2003,

de 12 de marzo, FJ 3). Por lo que respecta a la competencia de la Administración general del Estado en las actuaciones de restauración hidrológico-forestal, que ejerce «en colaboración con las Comunidades Autónomas y sin perjuicio de sus competencias en estos ámbitos», se señala que conforme a lo dispuesto en el art. 41.3, corresponde al Ministerio de Medio Ambiente en colaboración con las Comunidades Autónomas la elaboración y aprobación del plan nacional de actuaciones prioritarias de restauración hidrológico-forestal, de cuya aplicación y seguimiento, que se efectuará coordinadamente por el Ministerio y las Comunidades Autónomas, no puede desentenderse el Estado, sin que ello impida que sean a las Comunidades Autónomas las que delimiten las zonas de peligro y aprueben los planes específicos de restauración.

El art. 42 prevé la declaración por parte del Ministerio de Medio Ambiente, a petición de las Comunidades afectadas, de «interés general» de actuaciones de restauración hidrológico-forestal fuera del dominio público hidráulico. Esta declaración sirve para permitir al acceso a los incentivos estatales «por las externalidades ambientales», según cabe deducir del art. 65.2 c), no recurrido, por lo que no existe competencia autonómica alguna vulnerada.

El art. 7.3. b) reconoce al Estado una competencia de coordinación cuyo objeto es «el establecimiento y mantenimiento de las redes europeas de parcelas», por lo que corresponde al Estado la coordinación de una red estatal, necesaria para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Reglamento (CEE) núm. 3258/86, mientras que el establecimiento, el mantenimiento, la financiación y el control de las «redes temáticas y parcelas de seguimiento derivadas de la normativa internacional» podrá efectuarse –conforme a lo establecido en el art. 56.1– por las Comunidades Autónomas en cooperación con el Estado. Podría entenderse que el mandato del art. 56.1 es superfluo dado que la cooperación es un principio inherente al Estado de Autonomías, pero en modo alguno lesivo de las competencias de la Generalitat.

En cuanto al resto de los preceptos impugnados en la demanda, respecto al art. 18.4 de la Ley de montes se recurre exclusivamente el inciso «a excepción de los declarados como de interés general por el Estado» que sería constitucional si el interés general declarado en relación con un expediente de demanialidad es manifestación de una competencia exclusiva del Estado que deba considerarse prevalente por razones constitucionales respecto a las autonómicas concurrentes en el mismo espacio físico (conforme a lo establecido, entre otras, en las SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3; 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3; y 40 /1998, de 19 de febrero).

El art. 21.2, 4 y 7, regula el deslinde de montes públicos. Aunque dictado a partir de la competencia del art. 149.1.18 CE (disposición final segunda 2) podría quedar comprendido en el art. 149.1.23 CE pues se limita a regular el deslinde de unos singulares bienes públicos. Ciertamente es que el art. 52 de la Ley 33/2003, del patrimonio de las Administraciones públicas, no reviste carácter básico pero ello se explica por su carácter supletorio y su aplicación sólo en aquellos sectores en los que no exista una regulación especial propia (sea ésta estatal o autonómica). Además, las Comunidades Autónomas pueden regular el procedimiento de deslinde, dentro de los límites del art. 21 de la Ley de montes. En lo que se refiere, concretamente, al apartado 2, éste regula los modos de iniciación del procedimiento, legitimando al órgano forestal autonómico cuando el monte esté catalogado. Se prescribe una carga de publicación y notificación a todos los colindantes e interesados, lo que, por su evidente finalidad garantista, resultaría comprendida en el mínimo uniforme nacional propio de las «bases en sentido material». El apartado 4 describe el contenido nuclear de la resolución que pone fin al procedimiento de deslinde que no podría variar de una Comunidad Autónoma a otra. El apartado 7, en su primer inciso, enuncia una regla garantista sobre notificación y publicación de la que depende la eficacia de la resolución administrativa de deslinde mientras que, en su segundo inciso, contiene una norma de participación o distribución jurisdiccional de los litigios ocasionados por el deslinde administrativo, en la que se reflejaría la jurisprudencia y práctica de muchos años. El segundo inciso, por su parte, estaría concretando, respecto al deslinde

de montes, lo dispuesto en los apartados 2 y 4 del art. 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y, por ello, se ampararía concurrentemente en el art. 149.1.5 CE, sin necesitar, por ello, de una mayor justificación en cuanto a su carácter básico.

En cuanto al art. 36.5, se impugna sólo en la medida en que se exige que el informe sea favorable. No se trata de un medio de articulación de competencias estatales y autonómicas concurrentes sobre un mismo espacio físico, pues el otro dominio público al que se refiere el apartado cuestionado no tiene por qué ser necesariamente estatal, sino que puede tratarse igualmente de dominio público autonómico. Se intenta simplificar las actuaciones administrativas en beneficio de quien aprovecha el monte, en principio su dueño, en el procedimiento de aprobación del instrumento de gestión forestal, en el que la decisión corresponde a la Comunidad Autónoma (art. 33.2). Si todos los gestores de los diversos demanios están conformes con la gestión forestal planeada o proyectada, los aprovechamientos forestales en cuestión quedarían legitimados desde las plurales perspectivas demaniales concurrentes, no sólo desde la forestal. La falta del informe favorable se traduciría simplemente en que el aprovechamiento forestal requerirá autorización del órgano gestor del dominio público concurrente de acuerdo con su legislación específica.

Respecto al art. 37, la parte recurrente entiende que no es competencia del Estado determinar el sentido del silencio administrativo y exigir motivación o justificación técnica de la denegación del aprovechamiento en los supuestos previstos en dicho artículo. A este respecto, se advierte que el art. 37 reconoce la competencia autonómica para fijar el plazo máximo para que la Administración forestal autonómica dicte y notifique resolución expresa. Como la doctrina de este Tribunal afirma que la regulación del procedimiento administrativo en una materia especial es competencia conexa con la que se disponga para regular lo sustantivo, el Estado ostenta la competencia para establecer el régimen básico de las decisiones administrativas que recaen en materia de aprovechamientos forestales sobre todo cuando operan, como el silencio o la motivación, en garantía de los administrados. El art. 46.2 entiende es constitucional por remisión a la argumentación relativa a al 46.1 de la Ley de montes.

El art. 47.1 de la Ley contiene el estatuto básico del director técnico, habilitándole para adoptar medidas de movilización, sacrificio de derechos e intervención en la propiedad privada. También sería básica la habilitación a la autoridad local para movilizar medios públicos y privados. El art. 47.3 impone a la Administración responsable de la extinción (normalmente, la autonómica) asumir la defensa en juicio civil y penal del director técnico y del personal a sus órdenes durante las operaciones de extinción regla que podría encontrar amparo en el art. 149.1.18 CE y en los demás títulos competenciales que se han invocado por esta parte respecto a las demás normas sobre incendios forestales recurridas. La garantía de defensa jurídica podría coadyuvar a que las actuaciones que supongan un sacrificio de derechos se tomen en el momento más oportuno.

En lo referente a la impugnación del art. 63 en relación con el último inciso del art. 49.2 y la disposición transitoria tercera de la Ley de montes, se resalta que el núcleo de la impugnación reside en si las Comunidades Autónomas deben o no respetar los criterios de preferencia del art. 63 a la hora de otorgar incentivos con cargo a fondos propios. En virtud de su competencia del art. 149.1.23 CE, el Estado puede establecer las bases de la acción de fomento en materia de montes y aprovechamientos forestales, bases que vinculan a todas las Administraciones públicas (STC 95/2001, de 5 de abril, FFJJ 2 y 3). Por lo demás, la autonomía de gasto de las CCAA puede ser legítimamente condicionada, con arreglo a lo dispuesto en los arts. 156.1 CE y 2.1 b) y c) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (STC 68/1996, de 18 de abril, FJ 10). Tampoco se considera que desborde lo básico el estímulo de la suscripción del seguro de incendios forestales mediante el acceso preferente a subvenciones del art. 64 (art. 49.2).

Igualmente, se considera norma básica de la acción de fomento la contenida en la disposición transitoria tercera respecto a los montes no ordenados, con la que se trataría de estimular su ordenación. El establecimiento de un plazo máximo de diez años sería un

elemento esencial tanto para determinar la aplicación del nuevo régimen de incentivos, como para conseguir la finalidad incentivadora pretendida durante el periodo transitorio. Por su parte, el plazo de 15 años de la disposición transitoria segunda sería un plazo máximo para cumplir una obligación *ex lege*, mientras que el plazo de diez años de la transitoria tercera sería el máximo para acogerse a un régimen de auxilio financiero que estimula el cumplimiento de la obligación de disponer de un instrumento de gestión forestal.

La demanda de inconstitucionalidad ataca lo dispuesto en el apartado primero de la disposición adicional primera de la Ley de montes, en tanto se considera que la suscripción de los consorcios y los convenios de repoblación a los que ésta se refiere es un acto de mera ejecución que corresponde a la Comunidad Autónoma. Señala, sin embargo, el Abogado del Estado que los referidos convenios y consorcios son los ya existentes a la entrada en vigor de la nueva Ley de montes (pues se trata de los amparados en la legislación estatal que se deroga en la disposición derogatoria única y se prevé que éstos continuarán vigentes hasta la fecha de su finalización) y no los que se pudieran suscribir en el futuro. El apartado segundo de esa misma disposición adicional prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas sustituyan los consorcios y convenios de repoblación por otras figuras contractuales, siempre que se cuente con el acuerdo de los propietarios. Dado que se deja un margen de desarrollo legislativo a las Comunidades Autónomas [letra c) del apartado 2], nos encontramos ante una típica norma básica amparada en la competencia estatal sobre montes y aprovechamientos forestales del art. 149.1.23 CE que, además, contribuye a delimitar la función social de la propiedad forestal.

Por último, en cuanto a la solicitud de los demandantes en relación con la declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia de la disposición final segunda, después de lo razonado ya en su escrito, la representación del Gobierno entiende que no cabe reprochar ninguna inconstitucionalidad a tal precepto legal.

5. Por providencia de 26 de febrero de 2013 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 7.1 a); 7.2 c), g) y h); 7.3 b); 18.4 en su inciso: «a excepción de los declarados como de interés general por el Estado»; 21.2, 4 y 7; 32; 36.5 en la medida en que exige que el informe sea favorable; 37 en cuanto a la regulación del silencio y de la motivación que efectúan sus apartados a) y b); 42; 46.1 y 2; 47.1 y 3; 49.2, último inciso; 56.1; 63; disposición adicional primera; disposición transitoria tercera, y disposiciones finales segunda y tercera, todos ellos de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.

Como se expuso en los antecedentes, la Generalitat de Cataluña alega que la amplitud con que la ley estatal ha interpretado los títulos competenciales del art. 149.1.23 CE, y los demás citados en la disposición final segunda, vulnera la competencia exclusiva autonómica que le atribuye el art. 9.10 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 1979 en materia de montes y en materia de protección civil y seguridad pública. Por el contrario, el Abogado del Estado considera que el Estado no se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias, pues la regulación impugnada queda amparada, en su totalidad, por los títulos competenciales que se invocan en la citada disposición final segunda, según se razona de forma pormenorizada, para cada uno de los preceptos impugnados, en su escrito de alegaciones.

2. Debemos señalar, en primer lugar, que la Ley 10/2006, de 28 de abril, de modificación de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, ha afectado a una buena parte de los preceptos impugnados. Por ello, antes de entrar en el enjuiciamiento de las cuestiones planteadas en la demanda, y a los efectos de determinar si pervive o no el objeto del

proceso, resulta imprescindible analizar la incidencia que haya podido tener la derogación o modificación de los preceptos discutidos, lo que, en los procesos constitucionales de orden competencial, dependerá exclusivamente, tal y como tenemos afirmado en nuestra más reciente doctrina (por todas, STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 2), de que se mantenga o no la controversia competencial.

Para ello, y teniendo en cuenta que, según reconoce la exposición de motivos de la Ley 10/2006, de 28 de abril, una de las finalidades de la reforma legislativa posterior es la de adecuarla al orden constitucional de distribución de competencias, la valoración de la vigencia de la controversia competencial planteada requiere analizar, en cada caso, si la modificación operada por la Ley 10/2006 ha supuesto una modificación de los términos en que el Estado ha ejercido sus competencias. Si así fuera, la controversia competencial discutida en el proceso habría perdido vigencia, sin perjuicio de los nuevos problemas competenciales que la modificación pudiera suscitar, lo que, además de escapar del objeto de este proceso, resulta, por otra parte, consustancial a las controversias que afectan al alcance de la legislación básica estatal, por naturaleza variable. A tal efecto debemos señalar que, ni la recurrente, ni ninguna otra Comunidad Autónoma han cuestionado la nueva redacción que la Ley 10/2006 ha dado a los preceptos impugnados en este recurso. Debe advertirse, únicamente, que la Ley 10/2006 ha sido objeto de dos recursos de inconstitucionalidad que se tramitan ante este Tribunal con los números 7837-2006 y 8021-2006, pero en ninguno de ellos se impugnan los preceptos cuestionados en este recurso.

Por el contrario, si la modificación llevada a cabo por la Ley 10/2006 no afectara en esencia al alcance de las competencias atribuidas al Estado por la Ley 43/2003, deberemos entender que pervive la controversia competencial y sobre ella nos pronunciaremos aun cuando, en el caso de que se apreciara su inconstitucionalidad, el alcance del fallo no podría ser de anulación, al haber sido sustituido el precepto sobre el que pervive la controversia competencial por la Ley 10/2006, no impugnada en este proceso.

3. En aplicación del criterio señalado en el fundamento jurídico anterior, analizaremos, en primer lugar, los artículos impugnados que han resultado derogados por la Ley 10/2006. Se han derogado dos preceptos que atribuían competencias ejecutivas al Estado. El art. 7.1 a) de la Ley de montes atribuía al Estado la competencia para la gestión de los montes de su propiedad, sin distinguir entre montes patrimoniales y montes catalogados, y el art. 7.2 h), la competencia para la realización de actuaciones de restauración forestal. También ha quedado derogado el apartado segundo del art. 21, que regulaba el inicio del procedimiento de deslinde de los montes públicos al que la recurrente atribuía una regulación excesivamente pormenorizada que excedía del ámbito de lo básico.

La derogación ha supuesto o una supresión, o una modificación a menos de las competencias que la Ley 43/2003 atribuía al Estado y, en consecuencia, debemos concluir la pérdida de objeto de este proceso en lo que se refiere a los arts. 7.1 a) 7.2 h) y 21.2 de la Ley de montes.

4. En segundo lugar, procede analizar los preceptos impugnados que han sido modificados por la Ley 10/2006 para, en aplicación del criterio anteriormente expuesto, determinar si la modificación legislativa ha supuesto un replanteamiento de los términos en los que el Estado ejerce su competencia, pues, de llegarse a esta conclusión, el proceso habría perdido objeto. Para ello agruparemos los preceptos en función de las instituciones que regulan y las vulneraciones denunciadas, rechazando, en aras de una mayor claridad expositiva, recurrir al criterio puramente formal de la numeración de los preceptos impugnados.

a) Los arts. 7.2 g) y 3 y la disposición final tercera, en su redacción inicial, regulaban las instrucciones básicas de ordenación y aprovechamiento de los montes a las que debían atenerse las Comunidades Autónomas al aprobar los planes de ordenación de los

recursos forestales. Así, el art. 7.2 g) atribuía a la Administración general del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, y sin perjuicio de sus competencias, la elaboración y aprobación de las citadas instrucciones básicas. Esta competencia se concretaba en el art. 32 que, tras consagrar el principio de gestión forestal sostenible y enunciar las finalidades a las que ésta tiene que servir y los diferentes aspectos que debe integrar (apartado 1), regulaba el procedimiento de elaboración y aprobación de las instrucciones básicas (apartado 2). Estas instrucciones reglamentarias se elaboraban por el Ministerio y las Comunidades Autónomas a través de la conferencia sectorial, previa consulta al Consejo Nacional de Bosques, y se aprobaban por el Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza. Su contenido, regulado en este mismo apartado, consistía en establecer, para los montes españoles, los criterios e indicadores de sostenibilidad, su evaluación y seguimiento, de conformidad con los criterios establecidos en resoluciones internacionales y convenios en los que España sea parte y, en particular, los requeridos para los montes incluidos en la Red Natura 2000, y determinar el contenido mínimo de los proyectos de ordenación y de los planes dasocráticos para la gestión sostenible de los montes y de sus correspondientes revisiones. Finalmente, la disposición final tercera habilitaba al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley en el ámbito de sus competencias y, en relación con las instrucciones básicas, establecía un plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley para su elaboración y aprobación.

Como se expuso en los antecedentes de forma pormenorizada, la queja de la Comunidad Autónoma recurrente es que el Estado se habría excedido al ejercer la competencia básica que le asiste en materia de medio ambiente, montes y aprovechamientos forestales al incluir una competencia reglamentaria que agota la posibilidad de desarrollo autonómico de las bases estatales. A pesar de la llamada a la colaboración del Estado y Comunidades Autónomas para su elaboración y aprobación, es el Estado el que aprueba finalmente las instrucciones básicas que impedirían cualquier posibilidad de desarrollo por las Comunidades Autónomas, cuya competencia ejecutiva quedaría limitada a la aprobación de los planes de ordenación y dasocráticos, en el marco de lo establecido en las instrucciones.

Pues bien, los tres preceptos han sido modificados por la Ley 10/2006. El art. 7.2 g) atribuye ahora a la Administración general del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, la competencia para dictar unas directrices básicas comunes de ordenación y aprovechamiento de montes. La competencia para su elaboración y aprobación corresponde al Gobierno, previa consulta al Consejo Nacional de Bosques, la Comisión Nacional de protección de la naturaleza y a las Comunidades Autónomas a través de la conferencia sectorial. Estas directrices tienen como contenido, además del establecimiento de los antes citados criterios e indicadores de calidad, determinar el contenido mínimo de las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes cuya elaboración y aprobación corresponde ahora a las Comunidades Autónomas que ocupan el ámbito normativo antes atribuido a las Instrucciones básicas. Por su parte, ha desaparecido de la disposición final tercera la mención a las instrucciones, pues ésta se limita a habilitar no solo al Gobierno, sino también a las Comunidades Autónomas para dictar las disposiciones de desarrollo de la ley, en el ámbito de sus respectivas competencias.

De lo expuesto cabe concluir que la Ley 10/2006 ha modificado, a menos, el alcance de la competencia del Estado en relación al dictado de las instrucciones que ahora corresponde aprobar a las Comunidades Autónomas a partir de las directrices básicas que el Estado se reserva cuya acomodación al orden constitucional de competencias escapa a este proceso. Debemos concluir, pues, la pérdida de objeto del proceso en lo que se refiere a los arts. 7.2 g) y 32 y a la disposición final tercera.

b) El art. 7.3 b) de la Ley de montes atribuía a la Administración general del Estado «la coordinación en el establecimiento y mantenimiento de las redes europeas de parcelas para el seguimiento de las interacciones del monte en el medio ambiente». La Comunidad Autónoma recurrente discute la atribución al Estado de una competencia genérica de

coordinación para el establecimiento y mantenimiento de las redes europeas de parcelas de seguimiento, pues se trataría de una competencia ejecutiva que ha de corresponder a las Comunidades Autónomas, debiendo distinguirse a estos efectos, entre la comunicación de los datos a las autoridades comunitarias, que no se cuestiona directamente, y la competencia para el establecimiento y mantenimiento de dichas parcelas. Tras la reforma operada en el art. 7.3 b) por la Ley 10/2006, la competencia de coordinación ha sido sustituida por la colaboración en el diseño de las redes, y la recopilación y comunicación a los órganos comunitarios de los datos obtenidos por las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, procedentes de las parcelas de las redes europeas. Descartada, tras la reforma, esa genérica competencia de coordinación cuya constitucionalidad se ponía en duda, debemos afirmar que el recurso ha perdido objeto en lo que afecta al art. 7.3 b).

c) El art. 18.4 de la Ley establecía que cuando un monte catalogado y, por tanto, de dominio público forestal, estuviera afectado por un expediente del que pudiera derivarse otra declaración de demanialidad distinta, resultaba necesario buscar cauces de cooperación entre las Administraciones afectadas, correspondiendo decidir, en caso de discrepancia, a la Administración que hubiera tramitado el expediente de afectación. Sin embargo, se excluía de este procedimiento a los montes que hubieran sido declarados de interés general por el Estado. Esto es, precisamente, lo que le reprocha la Comunidad Autónoma: que en este caso se haya eliminado la obligación constitucional de buscar fórmulas de articulación de competencias de las Administraciones públicas que inciden sobre un mismo monte, de ahí que se impugnara el inciso «declarados de interés general». Sin embargo, tras la reforma operada por la Ley 10/2006, el art. 18.4 obliga, también en este supuesto, a buscar cauces de cooperación en las mismas condiciones que si no se hubiera producido la declaración de interés general, y solo en caso de discrepancia resolverá el Consejo de Ministros. En consecuencia, la modificación del art. 18.4 de la Ley de montes ha supuesto una modificación de los términos en los que el Estado ejerce la competencia discutida y, por tanto, debemos declarar, también en este caso, la pérdida de objeto.

d) El art. 21 de la Ley regula el deslinde de los montes de titularidad pública y en su apartado 7 establecía la obligación de publicar y notificar la resolución definitiva a los interesados y colindantes, estableciéndose, a continuación, la distribución de competencias entre los órdenes jurisdiccionales. Así la jurisdicción ordinaria conoce de los recursos en los que se discute la propiedad, la posesión o cualquier otro derecho real, mientras que la jurisdicción contencioso-administrativa es competente para conocer de los recursos contra los deslindes por motivos de competencia o procedimiento. La recurrente basó su impugnación en que la regulación de la notificación y publicación es tan exhaustiva que excede de lo que debe considerarse legislación básica, sin poner reparo alguno a la regulación de las competencias de los órdenes jurisdiccionales. Tras la reforma, aunque se mantiene igual la regulación de este último aspecto, ha desaparecido cualquier mención a la publicación o notificación, por lo que, eliminada la cuestión litigiosa, debemos concluir la pérdida de objeto del proceso en relación con el art. 21.7 de la Ley de montes.

e) El art. 37, en su redacción inicial establecía las condiciones básicas a las que han de sujetarse los aprovechamientos maderables y leñosos en los montes no gestionados por los órganos forestales de la Comunidad Autónoma. Se partía en este precepto de la distinción entre montes según estuvieran o no ordenados. Así, en el caso de que contaran con un plan de ordenación que contemplara el aprovechamiento solicitado bastaba con una comunicación previa del aprovechamiento a la Administración autonómica [art. 37 a)], mientras que, en el segundo –montes no ordenados–, los aprovechamientos requerían de su autorización [art. 37 b)]. En el caso de la notificación previa se establecía que transcurrido el plazo previsto en la legislación autonómica sin que se hubiera dictado resolución motivada condicionando o denegando el aprovechamiento notificado éste se entendía aceptado. En el caso de la autorización se establecía el sentido positivo del silencio y la exigencia de motivación de la resolución expresa desestimatoria.

La Ley 10/2006 ha modificado el apartado b) del precepto citado que en su redacción vigente, se limita a señalar que «en caso de no existir dichos instrumentos, estos aprovechamientos requerirán autorización administrativa» [apartado b)].

Se puede concluir de lo hasta aquí expuesto que la controversia competencial ha perdido objeto en lo que al apartado b) se refiere, pues no se regula con respecto a éstas ni cuál es el sentido del silencio ni la obligación de motivación. Así pues, debemos declarar la pérdida de objeto del proceso en lo relativo a las autorizaciones, esto es, sobre el art. 37 b) de la Ley de montes.

f) Se impugnan los arts. 49.2, 63 y la disposición transitoria tercera de la Ley de montes. La primera de las disposiciones citadas establecía que los propietarios que suscribieran el seguro de incendios forestales tendrían prioridad para acogerse a las subvenciones contempladas en el art. 64 de la Ley, que no distinguía entre si estas eran estatales o autonómicas. Por su parte, el art. 63 establecía que los incentivos recogidos en los arts. 64 a 66 (subvenciones, incentivos por externalidades ambientales y créditos) se aplicarían a los montes ordenados de propietarios privados y entidades locales, teniendo preferencia los protectores y catalogados, así como los incluidos en la Red Natura 2000. Los no ordenados incluidos en un plan de ordenación de recursos forestales podían acceder a los incentivos cuando así se estableciera en el plan citado. También, en las subvenciones para la prevención contra incendios se declaraba la prioridad de los montes ubicados en una zona de alto riesgo de incendio con un plan de defensa contra incendios vigentes, sin distinguir entre incentivos estatales y autonómicos. Finalmente, la disposición transitoria tercera establecía que en un plazo de diez años los propietarios de los montes no ordenados podrían acogerse a los incentivos contemplados en el art. 63, pudiendo ser objeto de subvención la elaboración del correspondiente instrumento de ordenación. Pasado el plazo previsto se denegaría cualquier subvención en tanto no se aprobara el correspondiente plan de gestión o, en su caso, fueran incluidos en un plan de ordenación de recursos forestales.

La queja de inconstitucionalidad planteada por la recurrente consiste en que la competencia estatal de fijación de la legislación básica no habilita al Estado para regular las medidas de fomento que, en ejercicio de sus competencias propias, puedan efectuar las Comunidades Autónomas en los términos en que se realizaba en los artículos citados. En otras palabras, el establecimiento de criterios de preferencia o prioridad para el otorgamiento de las ayudas autonómicas excedería de lo que debe considerarse legislación básica.

Dos de los tres preceptos citados han sido modificados por la Ley 10/2006. El art. 49 de la Ley de montes vigente limita la prioridad de quienes tengan suscrito el seguro de incendios forestales a las ayudas que se financien con cargo a los presupuestos generales del Estado. Por su parte, se han modificado los apartados primero y tercero del art. 63 de la Ley, de modo que la regulación de qué montes ordenados pueden acceder a los incentivos y la preferencia en el acceso a las ayudas para la prevención de incendios que contemplaba el apartado tercero, se limita ahora a las ayudas financiadas a cargo de los presupuestos generales del Estado. Podemos, pues, concluir que habiendo desaparecido la controversia competencial trabada en torno a ellos por no establecerse en la regulación vigente criterios de prioridad aplicables a las ayudas autonómicas, el recurso ha perdido objeto.

En cuanto a la disposición transitoria, aunque no ha sido modificada, es accesoria a la regulación contenida en el art. 63 de la Ley a la que se remite expresamente, por lo que debe concluirse, de igual manera, la pérdida de objeto del recurso en relación a la citada disposición transitoria por haber desaparecido la controversia competencial expuesta en la demanda.

Debemos, pues, concluir, que el proceso ha perdido objeto en lo relativo a los arts. 49.2, 63 y disposición transitoria tercera.

g) Los arts. 7.2 c), 46.1 y 47.1 y 3, han sido modificados por la Ley 10/2006.

En su redacción original, el art. 7.2 c) atribuía al Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, la competencia para la normalización de los medios materiales

de extinción de incendios en todo el territorio nacional. Por su parte, el art. 46.1 establecía que corresponde a la Administración general del Estado, en coordinación con las Comunidades Autónomas, la homologación de la formación, preparación y equipamiento del personal y la normalización de los medios materiales que intervengan en los trabajos de extinción contra incendios forestales, correspondiendo el seguimiento de estas medidas a la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza asistida por el Comité de lucha contra incendios forestales. El apartado 1 del art. 47 atribuía la condición de agente de la autoridad al director técnico de cada operación de extinción de incendios y se regulaban las facultades que ostenta en relación con la movilización de medios públicos y privados y a efectos de entrada en la propiedad privada y otras medidas. Finalmente, se imponía a la Administración responsable de la extinción del incendio la obligación de asumir la defensa en juicio (civil y penal) del director técnico por las responsabilidades en que hubiera podido incurrir como consecuencia de las actuaciones realizadas por éste para la extinción del incendio (art. 47.3).

Pues bien, tras la reforma operada por la Ley 10/2006, el art. 7.2 c) atribuye al Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, la competencia para dictar instrucciones de normalización de los medios materiales y no para realizar la normalización. A su vez, la competencia que antes se ejercía en coordinación con las Comunidades para la homologación de la formación y preparación, ahora ha sido sustituida por la competencia que se enuncia de la forma siguiente: «para facilitar la colaboración entre los dispositivos de colaboración de incendios forestales, de forma que sea posible la asistencia recíproca de las Administraciones competentes y la utilización conjunta de todos los medios personales y materiales, la Administración general del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, a propuesta de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, asistida por el Comité de Lucha contra Incendios Forestales, establecerá las directrices comunes para la formación, preparación y equipamiento de personal y para la normalización de los medios materiales».

Por su parte, el art. 47.1 ha sido levemente modificado pues la Ley 10/2006 se ha limitado a añadir, tras el término «director», el de «responsable técnico de las tareas de extinción» aunque, por lo demás, el precepto permanece igual. Por último, la obligación que se imponía en el art. 47.3 a la Administración responsable de la extinción del incendio de asistir jurídicamente al director es ahora una obligación de adoptar las medidas oportunas para garantizar su defensa jurídica.

A la vista de lo expuesto, debe concluirse que el alcance del ejercicio de las competencias del Estado se ha modificado sustancialmente en lo que respecta a los arts. 7.2 c), 46.1 y 47.3, por lo que debemos concluir la pérdida de objeto en lo que a ellos atañe. A diferente conclusión debemos llegar en lo que se refiere al art. 47.1 en el que la modificación no tiene repercusión alguna sobre la controversia planteada en este proceso.

En definitiva, debemos declarar que este proceso ha perdido objeto en relación con los arts. 7.1 a); 7.2 c), g) y h); 7.3 b); 18.4; 21.2; 21.7; 32; 37 b); 46.1; 47.3; 49.2; 63; disposición transitoria tercera y disposición final tercera. Igualmente, de la disposición final segunda en lo que a éstos se refiere por no contener una impugnación autónoma sino derivada de la impugnación de los preceptos citados.

5. Resulta necesario hacer, todavía, dos precisiones más antes de abordar el enjuiciamiento de los artículos sobre los que se mantiene la controversia competencial. La primera es relativa a la modificación que, tras la interposición de este recurso, se ha producido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, lo que nos obligará a redirigir el análisis sobre la constitucionalidad de los preceptos impugnados pues, de conformidad con nuestra doctrina, las cuestiones que se controviertan habrán de decidirse considerando las prescripciones del nuevo Estatuto de Autonomía que resulten ser de aplicación (STC 207/2011, de 20 de diciembre, FJ 3, por todas).

En segundo lugar, como resulta preceptivo en cualquier recurso de inconstitucionalidad basado en motivos competenciales, será necesario determinar con motivo de las concretas impugnaciones, la materia y, por tanto, los títulos competenciales que asisten a

las partes pues, aunque con carácter general, tal y como señala la disposición final segunda, la ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE y tiene, por tanto, carácter básico, ello no impediría que determinados preceptos de la Ley de montes pudieran tener amparo en otros títulos competenciales, lo que analizaremos con ocasión de cada uno de los preceptos impugnados.

Debemos, sin embargo, pronunciarnos con carácter previo sobre la alegación que, con carácter general, realiza la recurrente sobre el alcance de la competencia que ostenta el Estado para la regulación de los montes ex art. 149.1.23 CE. La Generalitat encuadra la ley impugnada dentro del título competencial en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE). De ahí se seguiría, en su opinión, la aplicación de la doctrina de la STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2, de acuerdo con la cual la regulación básica del Estado en la materia habrá de consistir en una «ordenación mediante mínimos».

Pues bien, en materias como la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente y la ordenación de los recursos forestales existen profundas interacciones. 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 y de que, incluso, algunos preceptos de la Ley, que en su momento analizaremos, pudieran encontrar su justificación constitucional en otros títulos competenciales. Esta conclusión, de alguna forma, viene a ser admitida por la Generalitat que, pese a haber ubicado la Ley de montes bajo el amparo del título competencial de medio ambiente, opone a la competencia estatal del art. 149.1.23 CE la competencia autonómica prevista en el art. 9.10 EAC de 1979, que se refería, precisamente, a los «montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña», cuando dicho Estatuto contaba con un título específico referido a la protección del medio ambiente. En el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, el art. 116.2 b) atribuye a la Generalitat la competencia compartida para la regulación y el régimen de intervención administrativa y de uso de los montes, de los aprovechamientos y los servicios forestales y de las vías pecuarias de Cataluña.

6. El art. 42 de la Ley de montes atribuye al Ministerio de Medio Ambiente la facultad para declarar de interés general las actuaciones de restauración hidrológico-forestal fuera del dominio público hidráulico, a petición de las Comunidades Autónomas. Este precepto no ha sido modificado por la Ley 10/2006, de 28 de abril. A pesar de ello, nuestro pronunciamiento no entrará en el análisis de la inconstitucionalidad denunciada, ya que la demanda no ha cumplido debidamente con la carga de fundamentar debidamente su impugnación, pues solo existe una invocación formal de la vulneración, sin que el cuerpo del recurso contenga argumentación específica dirigida a justificar la contradicción del precepto impugnado con el orden constitucional de distribución de competencias (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2).

7. El art. 56.1 a cuyo tenor, la Administración general del Estado y las Comunidades Autónomas cooperarán en el establecimiento, mantenimiento, financiación y control de las redes temáticas y parcelas de seguimiento derivadas de la normativa internacional, sus respectivos planes forestales o los planes nacionales de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, se enmarca en el capítulo I (dedicado a la «investigación forestal») del título V («Investigación, formación, extensión y divulgación») de la Ley que, conforme a lo dispuesto en la disposición final segunda, apartado tercero, letra b) de la misma norma, se dicta al amparo del art. 149.1.15 CE. Considera la recurrente que este precepto no tiene cabida en el título estatal de investigación. Tampoco

tendría cabida el precepto impugnado en el título del art. 149.1.23 CE, pues está atribuyendo al Estado verdaderas competencias ejecutivas de establecimiento y mantenimiento de las parcelas que componen la red y que correspondería a las Comunidades Autónomas.

Tenemos declarado que el título competencial del art. 149.1.15 CE, es susceptible de ser utilizado respecto de cualquier género de materias con independencia de cuál sea el titular de la competencia para su ordenación (SSTC 53/1988, fundamento jurídico 1; y 186/1999, de 3 de octubre, FJ 7). Pero también hemos señalado que, para que sea de aplicación este título competencial, debe resultar patente que la actividad principal o predominante debe ser la investigadora (STC 242/1999, de 21 de diciembre FJ 14). Debe tenerse en cuenta que la finalidad de las citadas redes y parcelas de seguimiento es la de recopilar una información fiable sobre el estado de los montes, información que puede estar o no relacionada con una determinada actividad investigadora.

Por lo expuesto, y como quiera que no cabe concluir del precepto que la actividad investigadora es la principal o predominante, debemos entender que el título competencial habilitante no es, como señala la disposición final segunda, el del art. 149.1.15 CE, sino el general de la Ley, esto es, legislación básica en materia de montes (art. 149.1.23 CE). Debemos, declarar la inconstitucionalidad de la disposición final segunda en el sentido dicho, con independencia de la conclusión a que lleguemos sobre la constitucionalidad del art. 56.1 de la Ley de montes.

Existiendo una competencia compartida del Estado y las Comunidades Autónomas en la materia, el establecimiento de una previsión dirigida a procurar la colaboración y cooperación interadministrativa en el ejercicio de sus respectivas competencias forma parte de la legislación básica en la medida en que no cabe interpretar, en contra de lo afirmado por la recurrente, que el precepto esté atribuyendo al Estado competencias ejecutivas que no le corresponden. El principio de colaboración es consustancial al Estado autonómico (por todas, SSTC 133/1990, de 19 de julio, FJ 10; 146/1992, de 16 de octubre, FJ 4; 132/1998, de 18 de junio, FJ 10 y 204/2002, de 31 de octubre, FFJJ 7 y 11), sin que corresponda a este Tribunal determinar, ni tan siquiera sugerir, cuáles deban ser las técnicas y cauces precisos para dar curso a esta necesaria cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 4). La previsión de este principio cooperativo para una materia específica (aquí las redes temáticas y parcelas de seguimiento) puede considerarse superflua, pero no vulneradora de las competencias de las Comunidades Autónomas, de donde cabe concluir que no puede hacerse reproche alguno de inconstitucionalidad respecto al art. 56.1 de la Ley de montes, sin perjuicio de lo antes señalado en relación con la disposición final segunda en lo que a éste se refiere.

8. La disposición adicional primera de la Ley establece, en su apartado primero, que los consorcios y convenios de repoblación amparados en las leyes que la Ley de montes deroga siguen vigentes hasta la fecha de su finalización y, en su apartado segundo, permite, que no obliga, a las Comunidades Autónomas sustituir esos convenios por otras figuras contractuales en determinadas condiciones. Nada objeta la recurrente a lo dispuesto en el primer apartado de esta disposición, pero sí al segundo apartado, pues considera que la regulación de las condiciones de los convenios u otras figuras contractuales excede de lo que debe considerarse básico ex art. 149.1.23 CE, que es el título habilitante de acuerdo con la disposición final segunda. Existiendo entre las partes acuerdo sobre el título competencial que resulta de aplicación, la solución de la cuestión controvertida radica en determinar si el establecimiento de las condiciones en las que se permite la extinción de los convenios ya suscritos, forma parte o no de ese común normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales. Importa para ello reseñar que, tanto el primer apartado –no impugnado–, como el segundo, aunque encuadrados en una disposición adicional, tienen vocación de transitoriedad pues, mientras que el primero establece una regla general para los convenios ya suscritos y que siguen produciendo efectos, el segundo contiene su

excepción, pues, como cabe concluir de su tenor literal, solo afecta a los convenios o consorcios en vigor, y no, por tanto, a los que se suscriban en el futuro cuya regulación queda en manos de las Comunidades Autónomas.

El apartado segundo permite a las Comunidades Autónomas que así lo deseen, sin necesidad de esperar hasta su finalización, modificar el régimen de los convenios en vigor y sustituirlos por otras figuras. Con ello se trata de propiciar la repoblación mediante la eliminación de la carga de los propietarios de compensar a la Administración –que era el modelo anterior– cuando los beneficios de la repoblación no se traducen tanto en la posibilidad de obtener un rendimiento económico por la explotación de la finca repoblada, sino en el beneficio indirecto para el medio ambiente y la colectividad de mantener el arbolado. Esta última posibilidad obedece a la estrategia forestal española de suprimir los consorcios forzosos de repoblación en montes privados y establecer otras figuras menos gravosas para los propietarios de los terrenos siempre que éstos se comprometan a gestionar de forma sostenible las masas arbóreas creadas.

La regulación de las condiciones en que se permite la sustitución de los convenios ya existentes se dirige a establecer un tratamiento común de los derechos y deberes ya nacidos, tanto de los particulares como de la Administración, o mejor dicho, del interés público que esta persigue. En efecto, la exigencia de consentimiento de los propietarios, la carga que se les impone de conservar la masa forestal cuya repoblación costeará la Administración, y la exigencia de que los beneficios indirectos que genera la repoblación que costea la Administración sean superiores a los derivados de la explotación de la finca forestal –en cuyo caso deberán ser los propietarios vinculados por la situación jurídica ya creada quienes sigan costeando–, responden a las finalidades antes mencionadas, sin que se elimine el margen de desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas que podrán optar por sustituir o no los convenios antes de su extinción y establecer cualesquiera otras condiciones, además de las contempladas en esta disposición, para aplicar la nueva figura. Debemos por lo expuesto, declarar que el segundo apartado de la disposición adicional primera es constitucional como también la disposición final en lo que a este afecta.

9. El art. 36.5 de la Ley de montes se impugna sólo en cuanto que se requiere «informe favorable». El citado precepto establece que «los aprovechamientos en los montes afectados por las zonas de servidumbre, policía, o afección de los dominios públicos hidráulico, marítimo-terrestre, de carreteras o ferroviario no precisarán de la autorización de los órganos competentes de dichos dominios, siempre y cuando tales montes dispongan de instrumentos de gestión cuya aprobación por el órgano forestal de la Comunidad Autónoma haya sido informada favorablemente por los órganos de gestión de los dominios públicos mencionados.»

Contra lo razonado por la recurrente e interpretado en sus justos términos, el precepto no sustrae estos aprovechamientos a la autorización de la Administración autonómica forestal en los casos en que ésta sea exigible pues, si así fuera, no tendría sentido imponer como requisito necesario que se haya emitido informe favorable en el procedimiento de tramitación del instrumento de gestión, requisito de imposible cumplimiento para la Administración autonómica forestal que tiene la competencia para aprobar el instrumento de gestión.

La competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.23 CE, título competencial que las partes no discuten, permite establecer técnicas de coordinación cuando es necesario cohesionar el ejercicio de varias competencias concurrentes sobre el mismo espacio físico –montes, aguas, costas, carreteras y ferrocarril. Una de estas técnicas es la denominada «técnica del informe favorable» en términos de la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 4 D b a’), mediante la cual, el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas las diferentes administraciones se articula en un único procedimiento en el que el órgano que formalmente tiene atribuida la competencia se encuentra vinculado por el informe de otras Administraciones, aunque, claro está, el condicionamiento de las competencias ajenas solo será legítimo cuando el ejercicio de las propias se mantenga dentro de sus límites. Aunque esta técnica solo es una de las posibles, lo cierto es que ha sido aceptada

por este Tribunal en distintas ocasiones, en tanto responde a una regla de racionalización que evita seguir procedimientos separados cuando se trata de armonizar competencias estatales y autonómicas [entre otras, las SSTC 149/1991, de 4 de julio, FFJJ 4 D.b a) y 7 A c); 40/1998, de 18 de febrero, FJ 30; y 151/2003, de 17 de julio, FFJJ 4 y 5 b)]. Por tales razones, no puede considerarse que este precepto sea contrario a la Constitución como tampoco lo es la disposición final segunda en cuanto al título competencial que le dota de cobertura.

10. El art. 21 de la Ley regula el deslinde de los montes de titularidad pública basándose, según lo dispuesto en el apartado segundo de la disposición final segunda de la misma Ley, en las competencias para dictar la legislación básica que el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado. Sin discutir el título atributivo de competencias que invoca la disposición final segunda, entiende la representación de la Generalitat, que la regulación de la Ley de montes se apartaría, sin justificación alguna, de las bases establecidas con carácter general en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, que no atribuye carácter básico a la regulación del procedimiento de deslinde que en ella se contiene.

En realidad, la objeción planteada tiene que ver con la exhaustividad con que la Ley regula el procedimiento de deslinde de montes de titularidad pública, por resultar excesivamente detallada y no dejar margen para su desarrollo normativo por parte de la Comunidad Autónoma. El art. 21.4 de la Ley de montes, el único sobre el que se mantiene el objeto de este proceso, establece que «los deslindes deberán aprobarse a la vista de los documentos acreditativos o situaciones de posesión cualificadas que acrediten la titularidad pública del monte objeto del deslinde, y establecerán sus límites con sus cabidas y plano, debiendo concretarse igualmente los gravámenes existentes». Debe señalarse, en primer lugar, que, en contra de lo que afirma la recurrente, el título del art. 149.1.18 CE no exige dar un tratamiento uniforme a todos los bienes públicos, con independencia de la categoría de bienes a la que pertenezcan, pues el mínimo común uniforme que debe garantizar la legislación básica puede ser distinto según las características de los bienes públicos afectados, sin que sea necesario, por otra parte, que la legislación básica se encuentre toda ella incluida en una misma norma legal. Partiendo de esta base procede analizar ahora si la regulación que realiza la Ley de montes del deslinde administrativo, en concreto, el art. 21.4, excede de lo que debe considerarse básico.

Los requisitos relativos al contenido de los acuerdos definitivos de aprobación del deslinde consisten, en primer lugar, en la constancia de la cabida del monte deslindado y en la obligación de establecer su delimitación sobre plano, lo que opera, sin duda alguna, como garantía mínima y común de la exactitud de la delimitación del monte público objeto de deslinde y de la seguridad jurídica tanto de las Administraciones titulares como de los propietarios colindantes. En segundo lugar, se exige consten en ella los gravámenes que existan sobre el monte público deslindado lo que sirve a ese mismo propósito de garantizar la seguridad jurídica de terceros. Estas determinaciones, necesarias a los efectos de garantizar un mínimo común de seguridad jurídica en los deslindes de montes públicos, no agotan el margen de desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas pues, de acuerdo con lo establecido el art. 21.3 de la Ley de montes, corresponde a las Comunidades Autónomas determinar el procedimiento al que debe ajustarse el deslinde de los montes catalogados con independencia de quien sea su titular, así como de los montes de su titularidad. Debemos, pues, declarar la constitucionalidad del art. 21.4 de la Ley de montes, así como de la disposición final segunda que no es inconstitucional en cuanto prevé el dictado de este precepto al amparo del art. 149.1.18 CE.

11. El art. 37 a) de la Ley de montes establece que para los aprovechamientos forestales en montes ordenados, esto es, que cuenten con proyecto de ordenación, plan dasocrático o instrumento de gestión equivalente, o montes incluidos en el ámbito de aplicación del plan de ordenación de recursos forestales y éste así lo prevea, será únicamente necesaria la notificación previa del aprovechamiento para que el órgano

competente pueda comprobar su adecuación al plan de ordenación. La denegación o condicionamiento del mismo solo podrá realizarse, por resolución motivada, en el plazo que establezca la Comunidad Autónoma, transcurrido el cual sin que se haya dictado la mencionada resolución se entenderá aceptado. La inconstitucionalidad se predica por la recurrente, como se puso de manifiesto en los antecedentes, tanto de la obligación de motivar la resolución por la que se deniega o condiciona el aprovechamiento, como de la regulación del sentido del silencio.

Ninguna duda cabe sobre la constitucionalidad del precepto impugnado en lo relativo a la exigencia de motivación de las resoluciones de denegación o condicionamiento del aprovechamiento notificado que son, al fin y al cabo, un ejemplo indiscutible de actos desfavorables o limitativos de derechos. Se trata, simplemente, de un recordatorio de lo dispuesto en el art. 54.1 a) de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), que según la competencia del art. 149.1.18 CE, determina, con carácter general, que habrán de ser motivados «los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos» y, en esa medida, ningún margen de acción tendría la Comunidad Autónoma para regular en sentido diferente.

En cuanto a la regulación del carácter positivo del silencio que, en opinión de la recurrente, impone este precepto, debemos poner de manifiesto, antes de nada, que la técnica de intervención regulada en este apartado obedece a una figura, la notificación o comunicación previa, bien distinta de la autorización. Una figura a la que se refiere el art. 71 bis LPC, en la redacción que le dio la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. Con la notificación o comunicación previa el interesado pone en conocimiento de la Administración sus datos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, momento a partir del cual, con carácter general, se permite su ejercicio, sin perjuicio de las facultades de control, comprobación e inspección de la Administración. Por ello, a diferencia del procedimiento autorizatorio que, necesariamente, debe terminar con un acto definitivo expreso que enerva la prohibición contenida en la norma, la notificación previa no requiere tal cosa, pues, con carácter general y sin perjuicio de lo que establezcan las regulaciones específicas, la prohibición del ejercicio del derecho o de la actividad en la que se basa la denominada actividad administrativa de «policía» se dispensa con la presentación de la correspondiente notificación o comunicación previa. Y si no existe obligación de dictar un acto administrativo expreso, tampoco puede entrar en juego la institución del silencio, ficción jurídica que solo actúa una vez transcurrido el plazo para resolver y notificar la resolución sin que esta obligación se haya cumplido por la Administración.

Descartado, a partir de lo expuesto, que el art. 37 de la Ley de montes regule el silencio positivo debemos, analizar si forma parte de la competencia del Estado, ex art. 149.1.18 CE, regular una comunicación previa con veto, esto es, con un plazo limitado para que la Administración pueda llevar a cabo su actividad de control o comprobación de que lo notificado responde a la legalidad, sin perjuicio del control que siempre ésta debe realizar para que la actividad o el ejercicio del derecho se adecúen, en la práctica, a lo notificado y aceptado por la Administración.

Cuando los montes están ordenados, es decir, cuentan con planes de gestión que regulan los aprovechamientos de que pueden ser objeto, la previsión según la cual las Comunidades Autónomas deben establecer un plazo máximo para que los órganos competentes de la Administración autonómica realicen el control sobre la adecuación de lo notificado a lo establecido en el instrumento de gestión, forma parte de esa regulación común uniforme que permite garantizar el tratamiento común de los titulares de derechos sobre los montes ordenados. Esta regulación, por otra parte, no agota la posibilidad de desarrollo de la legislación básica por parte de las Comunidades Autónomas que, a la vista de sus peculiaridades, podrán establecer plazos más o menos amplios de veto. Por lo expuesto, debemos declarar que el art. 37 a) de la Ley de montes no vulnera el orden de distribución de competencias al prever una comunicación previa con veto.

12. El art. 46.2 de la Ley de montes contempla la existencia de un mando unificado y de un director técnico para la extinción de cada incendio: «el órgano competente de la

Comunidad Autónoma establecerá para la extinción de cada incendio, salvo en aquellos supuestos que se juzgue innecesario por su pequeña entidad, un mando unificado y estructurado por funciones, basado en los objetivos de eficacia y seguridad. El director técnico de la extinción será un profesional que haya recibido formación acreditada específica sobre comportamiento del fuego forestal y técnicas adecuadas para su extinción». Por su parte, el art. 47.1 de la Ley regula las facultades que asistirán al director técnico, al director o responsable técnico de las tareas de extinción tras la reforma operada por la Ley 10/2006, al que se atribuye la condición de agente de la autoridad. Estas facultades van desde la movilización de medios públicos y privados hasta la entrada sin consentimiento de los titulares en fincas forestales o agrarias pasando por otra serie de medidas que suponen la intervención o disposición de los bienes de propiedad privada sin consentimiento de sus titulares.

La recurrente niega que dicha regulación forme parte de la competencia que al Estado corresponde ex art. 149.1.23 CE y para cuyo dictado le habilita la disposición final segunda, por lo que se habría visto vulnerada su competencia en materia de montes. Pero, además, añade, se habría desconocido la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de protección civil que habría cedido ante la competencia estatal concurrente cuando no existen exigencias de interés nacional que lo justifiquen.

La tarea de deslindar las distintas materias implicadas, de acuerdo con la finalidad predominante de la norma, a los efectos de delimitar los títulos competenciales aplicables, contiene, a veces, elevadas proporciones de convención y artificio. En este caso, la finalidad de las normas impugnadas es tanto la de prevención y superación de una situación de grave riesgo o catástrofe, como la de protección del monte cuya misma existencia se pone en riesgo por el incendio. En cualquier caso, frente a las competencias estatales, nos encontramos con las competencias autonómicas establecidas en los arts. 116.2 b) y 131.1 y 2 del actual Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En el primero de ellos se prevé, según hemos visto, la competencia compartida sobre «la regulación y el régimen de intervención administrativa y de usos de los montes, de los aprovechamientos y los servicios forestales y de las vías pecuarias de Cataluña». Tal competencia habrá de ejercerse en el marco de las bases que, en la materia, dicte el Estado (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60). En el art. 131.1 EAC se atribuye a la Generalitat «la competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios, sin perjuicio de las facultades en esta materia de los gobiernos locales», pero siempre «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública», mientras que en el apartado segundo se establece que la Generalitat, en los casos relativos a emergencias y protección civil de alcance superior en Cataluña, debe promover mecanismos de colaboración con otras Comunidades Autónomas y con el Estado.

Como hemos señalado en la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 78), refiriéndonos precisamente al art. 131.1, en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29 CE) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales. Pero las competencias asumidas por éstas se encuentran «subordinadas a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego (STC 133/1990, FFJJ 5 y 6)».

Procede, en consecuencia, comprobar si la regulación controvertida se encuentra justificada o no, bien por tratarse de normativa básica en la materia, bien por concurrir en ésta «superiores exigencias de interés nacional», bien por ambas cosas. Desde el punto de vista del título de legislación básica de montes, la prescripción según la cual debe existir, en las operaciones de extinción, un mando único y un director técnico con formación específica, no puede considerarse que exceda el ámbito de lo básico, pues

pertenece a esa regulación común mínima que el Estado considera necesaria al servir a la finalidad de garantizar una mínima eficiencia y seguridad en la labor de extinción de incendios. Ello no agota el ámbito organizativo de que gozan las Comunidades Autónomas que podrán, dentro de estos límites, desarrollar la organización de esta función ejecutiva, límites que, por demás, no son excesivamente pormenorizados, pues la propia exigencia de un mando único se remite a la definición que realicen las Comunidades Autónomas de lo que debe considerarse un incendio de escasa entidad, sin que tampoco se precise, de forma agotadora, qué debe entenderse por formación específica acreditada, lo que corresponderá determinar a las Comunidades Autónomas.

Las mismas razones son predicables de la regulación de las facultades del director técnico de la operación de extinción, aunque definidas con mayor grado de precisión. Se tratan, todas ellas, de facultades exorbitantes imprescindibles para garantizar un nivel común de eficacia en la actividad de extinción de incendios y, vistas desde la otra cara de la moneda, garantizadoras de un tratamiento común de los afectados, al establecer unos límites comunes a los derechos de los particulares.

Por otra parte, enfocada la cuestión desde la perspectiva de la protección civil, no resulta difícil encontrar una «exigencia superior de interés nacional» que reclama la imposición de un mando único y de un director técnico con la necesaria preparación para la extinción de incendios de cierta entidad en un país como el nuestro, uno de los de la Unión Europea con más masa forestal y que más incendios sufre anualmente. La fijación de manera uniforme de los poderes de movilización de recursos y sacrificio de derechos que se atribuyen al director técnico de la extinción del incendio pertenece, por otra parte, al núcleo mismo de la competencia estatal de seguridad pública prevista en el art. 149.1.29 CE.

Por lo expuesto, debemos concluir la constitucionalidad de los arts. 46.2 y 47 de la Ley de montes y la de la disposición final segunda en cuanto a ellos se refiere.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que el proceso ha perdido objeto en relación con los arts. 7.1 a); 7.2 c), g) y h); 7.3 b); 18.4 en su inciso «a excepción de los declarados como de interés general por el Estado»; 21.2; 21.7; 32; 37 b); 46.1; 47.3; 49.2; 63; disposición transitoria tercera y disposición final tercera, así como con la disposición final segunda en lo que a éstos se refiere por no tratarse de una impugnación autónoma sino derivada de la impugnación de los preceptos citados.

2.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de la disposición final segunda con el alcance señalado en el fundamento jurídico 7.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de febrero de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.