

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9784 *Pleno. Sentencia 96/2020, de 21 de julio de 2020. Cuestión de inconstitucionalidad 3014-2019. Planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, en relación con el artículo 6.1.3 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía. Competencias sobre montes: nulidad parcial del precepto legal autonómico que atribuye a la Junta de Andalucía la potestad de deslinde respecto de montes públicos que no son de su titularidad; extensión de la declaración de nulidad al precepto que faculta a la administración forestal andaluza para ejercer las potestades de investigación, recuperación de oficio y deslinde de todos los montes públicos.*

ECLI:ES:TC:2020:96

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías, y los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3014-2019, promovida por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, en relación con el art. 6.1.3 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía. Han comparecido y formulado alegaciones la fiscal general del Estado, el abogado del Estado, la Junta de Andalucía y el Parlamento de Andalucía. Ha sido ponente la magistrada doña Encarnación Roca Trías.

I. Antecedentes

1. Con fecha 14 de mayo de 2019, tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional un escrito de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, por el que se remite, junto al testimonio de las actuaciones, el auto de 20 de marzo de 2019, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 6.1.3 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía.

El precepto cuestionado dispone:

«Artículo 6.

1. Para el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley, la Comunidad Autónoma ostenta las potestades siguientes:

[...]

3. Investigar, deslindar y recuperar de oficio los montes públicos.»

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sintéticamente expuestos, los siguientes:

a) Por resolución de la Consejería de Medio Ambiente de Andalucía de 9 de julio de 2010 se aprobó el deslinde del monte público «Santa Catalina, Cerro del Nerval, La Imola y el Almendral», con código de la Junta de Andalucía JA-30020-AY, propiedad del Ayuntamiento de Jaén.

b) Don A.C.P. interpuso recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución con fecha 6 de octubre de 2010.

c) Formalizada la demanda, tras diversas incidencias procesales, en la misma se alega, como primera cuestión sustantiva, la falta de competencia de la Junta de Andalucía para acordar el inicio del expediente de deslinde. Se aduce a este efecto la vulneración de dos preceptos de normas estatales: el art. 21 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, y el art. 41 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas, que atribuyen a la administración titular del monte público no catalogado (en este caso, el Ayuntamiento de Jaén) la potestad de deslinde ejercida por la Junta de Andalucía en la resolución recurrida.

d) Por orden de 23 de febrero de 2012, del consejero de Medio Ambiente, se publicó la relación de montes que integran el catálogo de montes públicos de Andalucía («Boletín Oficial de la Junta de Andalucía», núm. 62, de 29 de marzo de 2012), en el que se incluye el monte deslindado en la resolución objeto del proceso *a quo*, figurando el Ayuntamiento de Jaén como titular.

e) Concluido el procedimiento, por auto de 8 de noviembre de 2017, el órgano judicial acordó, de conformidad con lo dispuesto por el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar trámite al Ministerio Fiscal, a la Junta de Andalucía y a la representación legal del recurrente para que, en plazo común de diez días, formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 6.1.3 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía, por posible vulneración del art. 21 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes (en adelante, LM), norma dictada, según su disposición final segunda, al amparo del art. 149.1.18 CE.

f) Al evacuar dicho trámite, tanto el Ministerio Fiscal (sin entrar en el fondo del asunto) como el recurrente estiman la procedencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, manifestándose la Junta de Andalucía en sentido contrario.

g) Por auto de 15 de enero de 2018, la sala promotora acordó el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 6.1.3 de la Ley forestal de Andalucía.

h) Por providencia de 6 de marzo de 2018, el Pleno, a propuesta de la sección cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad a la que se asignó el número 532-2018.

i) Por STC 107/2018, de 4 de octubre, se inadmitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 532-2018 por la omisión de audiencia del Ayuntamiento de Jaén en el trámite del art. 35.2 LOTC.

j) Por auto de 14 de diciembre de 2018 el órgano judicial acordó, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), conferir nuevo traslado a las partes, con expresa audiencia al Ayuntamiento de Jaén, para que, en plazo común de diez días, formularan alegaciones sobre el replanteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad del art. 6.1.3 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, únicamente en lo que concierne al inciso en que se declara su competencia para el deslinde de los montes públicos, «al poder resultar contraria al art. 149.1.23 y 18 de la CE, en relación con el artículo 21 de la Ley de montes».

k) La letrada de la Junta de Andalucía se opuso al planteamiento de la cuestión, argumentando que no existía contradicción entre el precepto autonómico cuestionado y el estatal que propone el órgano judicial como parámetro de contraste. El fiscal, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto, estimó procedente el planteamiento de la cuestión. Ni la representación procesal del demandante en el proceso *a quo*, ni la del Ayuntamiento de Jaén formularon alegaciones.

l) El órgano judicial dictó auto el 20 de marzo de 2019 en el que acuerda plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. Del contenido del auto de planteamiento interesa destacar lo siguiente:

Comienza señalando que es procesalmente viable replantear una cuestión de inconstitucionalidad cuando ha sido inadmitida por razones adjetivas susceptibles de subsanación, como es el caso, en el que no se entró en el fondo del asunto al no haberse otorgado audiencia al Ayuntamiento de Jaén.

Remitiéndose a su anterior auto de 15 de enero de 2018, señala que en el escrito de demanda se plantea, como primera cuestión sustantiva, la de la falta de competencia de la Junta de Andalucía para acordar el inicio del expediente de deslinde.

Mientras que la Ley forestal de Andalucía otorga la potestad de incoación, instrucción y resolución del expediente de deslinde a la Junta de Andalucía, respecto de todos los montes públicos, el art. 21 LM dispone, con carácter básico al amparo del art. 149.1.18 CE, que dicha facultad corresponde al titular del monte público, en este caso, el Ayuntamiento de Jaén.

El auto de planteamiento expone que el precepto cuestionado, al atribuir a la administración forestal autonómica la potestad de deslinde, entra en contradicción con la normativa básica sobrevenida (art. 21 LM), que reserva esta potestad a la administración titular del monte (Ayuntamiento de Jaén), salvo que se trate de montes incluidos en el catálogo de montes de utilidad pública.

Su premisa es que el monte objeto de deslinde, tanto en el momento en que se dio inicio al expediente –5 de agosto de 2008– como cuando este se resolvió –9 de julio de 2010–, no estaba catalogado. La Ley básica de montes reserva esta denominación para aquellos que se hallen incluidos en el catálogo de montes de utilidad pública; y del expediente administrativo se desprende que hasta la Orden de 23 de febrero de 2012, por la que se da publicidad a la relación de montes incluidos en el catálogo de montes públicos de Andalucía («Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» de 29 de marzo de 2012), no adquirió la condición de monte de utilidad pública.

Conforme a la Ley de montes, cuando se trata de un monte catalogado, la potestad de deslinde la ostenta la administración propietaria de forma conjunta con la administración gestora (art. 21.1), mientras que, en los no catalogados, dicha facultad está reservada a la administración titular. Por el contrario, conforme al art. 6.1.3 de la Ley forestal de Andalucía la potestad de deslindar de oficio los montes públicos le corresponde en todo caso a la Junta de Andalucía.

Razona que, de aplicar la Ley forestal de Andalucía, sería indudable la competencia de la administración autonómica, mientras que del tenor de la Ley básica de montes se desprende que la potestad de deslinde corresponde exclusivamente al Ayuntamiento de Jaén, lo que determinaría la nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada al haberse dictado por un órgano incompetente por razón de la materia.

Con cita de las SSTC 195/2015, de 30 de octubre, y 1/2017, de 23 de febrero, considera que la facultad de seleccionar la norma jurídica aplicable al caso concreto, inherente a la potestad de juzgar y privativa de los jueces y tribunales del poder judicial (art. 117.3 CE), no alcanza a desplazar una ley postconstitucional ante un eventual juicio de incompatibilidad con la Constitución, sin que a ello se oponga que la contradicción con la Constitución no sea directa, sino mediata, esto es, por una eventual contradicción de la norma legal autonómica con la legislación estatal básica.

Por ello concluye que «en definitiva, este órgano judicial, en su tarea de búsqueda del derecho aplicable, no está legitimado para inaplicar o desplazar una norma autonómica con rango de ley –en este caso, el art. 6.1.3 de la Ley forestal de Andalucía– bajo el pretexto de que es contraria a lo dispuesto en una ley estatal con carácter de legislación básica –art. 21 de la ley de montes–, pues la determinación de qué aspectos de la ley estatal deben ostentar dicha consideración, y, por tanto, su subsunción en la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.18 CE, corresponde en exclusiva al Tribunal

Constitucional, tal y como se desprende de las sentencias anteriormente transcritas, y aquellas que citan».

En lo que respecta al juicio de aplicabilidad y relevancia, el auto señala que «debemos aclarar que la cuestión atinente a la falta de competencia de la Junta de Andalucía para el dictado de la resolución impugnada integra el primer motivo impugnatorio vertido por la parte actora en su escrito de demanda, por lo que se trata de una pretensión formalmente deducida a la que debe darse respuesta judicial; y su estimación conduciría necesariamente a declarar nula de pleno derecho la resolución, de conformidad con el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, vigente en el momento en que se dictó el acto administrativo objeto del recurso, y, por tanto, a la estimación del recurso, sin necesidad de entrar en el análisis del resto de cuestiones sustantivas planteadas».

El auto finaliza indicando que el órgano judicial «no puede inaplicar ninguna de las normas al estar sometido al imperio de la ley; pero tampoco puede aplicarlas simultáneamente, al existir, como señaló el abogado del Estado en su escrito ante el Tribunal Constitucional, una antinomia irreductible entre las mismas, como quiera que otorga la potestad controvertida a administraciones distintas. En igual sentido, el fiscal general del Estado comparte el criterio expuesto por esta sala en el auto anterior, al señalar que la competencia para el deslinde de montes públicos que establecen las normas en conflicto es completamente dispar. En consecuencia, no cabe otra solución que plantear nuevamente la cuestión de inconstitucionalidad».

4. Por providencia de 18 de junio de 2019, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí su conocimiento [art. 10.1 c) LOTC]; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno, al fiscal general del Estado, a la Junta de Andalucía y al Parlamento de Andalucía, al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular alegaciones (art. 37.3 LOTC); comunicar la presente resolución a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, a fin de que permanezca suspendido el proceso hasta que este tribunal resuelva definitivamente (art. 35.3 LOTC); y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

5. Mediante escrito registrado el día 8 de julio de 2019, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó al tribunal el acuerdo de la mesa de la Cámara por el que se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 26 de julio.

6. Por escrito registrado el 16 de julio de 2019, el letrado del Parlamento de Andalucía solicita la inadmisión y, subsidiariamente, la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Alega, en síntesis:

a) Procede la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por concurrir la excepción de cosa juzgada (art. 38.1 LOTC) derivada de la STC 107/2018, de 4 de octubre. Sostiene que la cuestión de inconstitucionalidad es sustancialmente idéntica a la anteriormente planteada por el mismo órgano judicial y que el art. 38.1 LOTC no distingue entre sentencias que resuelvan cuestiones formales o materiales, así como que la doctrina que se cita en el auto de planteamiento no resulta de aplicación a este caso. Además, como luego se expone, cabe la posibilidad de una interpretación integradora que salve la aparente contradicción entre el precepto estatal y el autonómico que ha sido cuestionado.

b) La cuestión resulta inadmisibles al haberse formulado inadecuadamente el juicio de aplicabilidad y relevancia.

La doctrina constitucional (entre otras, STC 115/2009, de 18 de mayo, FJ 2, y AATC 664/1995, de 3 de octubre, FJ 1, y 25/2003, de 28 de enero, FFJJ 5 y 6) exige que

el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad tenga un estrecho nexo con el *petitum* de la demanda presentada en el litigio que da origen a la misma. No resulta procedente plantear la cuestión sobre la totalidad del artículo 6.1.3 de la Ley forestal de Andalucía, sino exclusivamente respecto del inciso que atribuye a la comunidad autónoma la potestad de deslinde sobre los montes públicos, sin afectar a la parte del precepto que se refiere a las potestades de investigación y recuperación de oficio. Si se admite que el objeto de la cuestión se extienda a la totalidad del precepto, implica un juicio abstracto de constitucionalidad sobre determinadas partes de la norma, alusivo al ejercicio de las potestades de investigación y recuperación de oficio de los montes públicos no catalogados por la Comunidad Autónoma de Andalucía, que no son necesarias ni pertinentes para la resolución del litigio seguido ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Resulta, por tanto, procedente inadmitir la cuestión por extralimitación en el juicio de aplicabilidad y relevancia.

c) De los presupuestos de la doctrina constitucional sobre la inconstitucionalidad indirecta sobrevenida (entre otras, STC 132/2017, de 14 de noviembre, FJ 3), no se cumple el relativo a la existencia de una contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa entre la normativa básica estatal (art. 21.1 LM) y el precepto cuestionado (art. 6.1.3 de la Ley forestal de Andalucía). Ambos preceptos son compatibles desde un triple criterio hermenéutico:

(i) Según el criterio de interpretación literal, el artículo 21.1 LM en ningún momento establece, con carácter imperativo y excluyente, que las únicas administraciones que puedan efectuar el deslinde de los montes públicos sean las titulares de los mismos. Tampoco contiene una prohibición explícita de que otras administraciones públicas puedan llevar a cabo el deslinde de montes no catalogados. Aun admitiendo a efectos puramente dialécticos que sólo las administraciones públicas titulares de montes no catalogados sean las que, en exclusiva, puedan realizar su deslinde, ello tampoco implicaría una contradicción insalvable con la norma autonómica: el art. 6.1.3 de la Ley forestal de Andalucía puede interpretarse en el sentido de atribuir a la comunidad autónoma la potestad de deslinde solo en relación con los montes que sean de su titularidad [art. 47.1.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAnd), respecto a la competencia exclusiva sobre los bienes de dominio público y patrimoniales que sean de su titularidad].

(ii) En una interpretación sistemática, las potestades citadas en el artículo 6.1.3 controvertido, tienen su trasunto en distintos preceptos de la ley básica que permiten a la administración autonómica, en su condición de gestora de montes públicos, investigar y recuperar montes catalogados municipales, lo cual resulta conforme con la norma objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Además, corresponde a las comunidades autónomas formar el catálogo general de montes de utilidad pública dentro de su territorio (STC 71/1983, de 29 de julio), así como la facultad ejecutiva y de gestión de tales montes [arts. 148.1.8 CE y 57.1 a) EAAnd, en conexión con el art. 42.2 del texto estatutario]. Teniendo en cuenta lo antedicho, no existiría ningún exceso en el art. 6.1.3 de la Ley forestal de Andalucía, al menos en cuanto las potestades de deslinde y recuperación posesoria previstas en los arts. 21.2 y 20.1 LM. Y es que en ambos supuestos se admite la posibilidad de que una administración diferente de la titular de estos bienes, en el presente caso la autonómica andaluza, pueda ejercer dichas potestades administrativas. De este modo, la legislación básica permite a la administración autonómica, en su condición de gestora de montes públicos, deslindar y recuperar montes catalogados municipales, lo cual resulta conforme con la norma autonómica objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Por tanto, no habría una contradicción insalvable entre las disposiciones estatal y autonómica desde el punto de vista sistemático.

(iii) Según la interpretación teleológica, no es dudoso que el fin último de la potestad de deslinde de los montes públicos es la defensa de la integridad y los valores medioambientales propios de este recurso natural [entre otras, SSTC 84/2013, de 11 de

abril, FJ 2; 97/2013, de 23 de abril, FJ 3; 214/2015, de 22 de octubre, FJ 3, y 132/2017, de 14 de noviembre, FJ 3 a)]. De ello se deduce que el título competencial que habilita al Estado para establecer la legislación básica en materia de montes, en relación con las potestades de deslinde, recuperación e investigación, no es exclusivamente el artículo 149.1.18 CE, sino también el artículo 149.1.23 CE, ya que se trata de privilegios legales para la defensa del valor medioambiental y paisajístico de estos recursos naturales. Teniendo en cuenta la concurrencia de este doble título competencial habilitante, y la competencia autonómica ex art. 57.1 a) EAAnd, la regulación andaluza en materia de montes constituye un complemento a la legislación básica en relación con la tutela medioambiental y de los montes y aprovechamientos forestales, plenamente legítima siempre que implique una mayor protección de los recursos naturales y valores ecológicos y no contradiga la normativa básica.

En este caso, la regulación andaluza complementa la básica con el propósito de establecer un régimen más extenso y completo de protección a los montes públicos, en el supuesto de que las administraciones titulares no puedan ejercer dichas facultades para la defensa de estos bienes que gozan de un especial valor medioambiental y ecológico. Por otro lado, se respeta la normativa básica, en tanto que la norma andaluza no impide a las administraciones titulares de los montes públicos el ejercicio de las potestades administrativas sobre sus bienes, sino que añade a dicha posibilidad la intervención autonómica.

A todo lo anterior se añade que la doctrina constitucional ha establecido, de forma reiterada, el criterio de que la declaración de inconstitucionalidad de una norma solo tendrá lugar cuando resulte imposible una interpretación de la misma conforme con la Constitución. Se ha expuesto así una interpretación de la norma autonómica que resulta compatible con la normativa estatal, lo que determina la conformidad de la norma autonómica al orden constitucional de competencias y, consiguientemente, la inexistencia de la inconstitucionalidad indirecta sobrevenida.

d) En el ámbito del artículo 149.1.18 CE, en cuanto a las potestades de deslinde, investigación y recuperación sobre bienes públicos, el título específico aplicable sería el de «legislación básica sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas» en su vertiente patrimonial (SSTC 58/1982, de 27 de julio, FJ 1; 85/1984, de 26 de julio, FJ 3; 162/2009, de 29 de junio, FJ 4, y 94/2013, de 23 de abril, FFJJ 3 y 4). La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia compartida en materia de régimen jurídico de su administración (art. 47.2 EAAnd, con el alcance fijado en su artículo 42.2).

La legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.18 CE debe dejar un margen de actuación al desarrollo legislativo autonómico, máxime cuando esta última incrementa las garantías del ciudadano y la tutela del interés público, como ha reconocido la STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3 (criterio reiterado en la STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8). La dicción literal del artículo 6.1.3 de la ley autonómica controvertida se incardina en la competencia compartida sobre el régimen jurídico de la administración de la comunidad autónoma, respetando las bases estatales al no contradecir las facultades que la Ley de montes reconoce a las entidades titulares de dichos bienes.

La dicción literal del art. 6.1.3 está incardinada dentro de la competencia compartida sobre el régimen jurídico de la administración de la comunidad autónoma. Y ello en un doble sentido ya que atribuye potestades administrativas de defensa de los montes públicos a la propia comunidad andaluza y, en segundo lugar, porque respeta las bases ya que, además de no contradecir las facultades que la Ley de montes reconoce a las entidades titulares de dichos bienes, añade a las mismas la acción de la administración andaluza en defensa del interés público. El legislador autonómico, al extender las potestades de deslinde, investigación y recuperación de todos los montes públicos de Andalucía a la comunidad autónoma, exterioriza la idea de proteger especialmente a los de aquellas administraciones que más requieren de esta ayuda, como es el caso de las administraciones locales. Por ello, las potestades autonómicas podrían también encontrar amparo en la competencia de la comunidad autónoma en materia de régimen

local, conforme al art. 60 EAAAnd (interpretando una norma similar, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 100).

7. Con fecha 16 de julio de 2019, el abogado del Estado se personó en el procedimiento y formuló sus alegaciones, instando la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad en atención a las razones que seguidamente se sintetizan.

Alude en primer lugar al carácter competencial de la duda planteada y a las circunstancias concretas del caso en el que esa duda se ha suscitado.

Existe una antinomia irreductible entre el art. 21.1 LM, que atribuye la potestad de deslinde de los montes no catalogados a la administración titular del monte (en el caso de autos, el Ayuntamiento de Jaén), y el art. 6.1.3 de la Ley forestal de Andalucía, que atribuye dicha competencia en todo caso a la Junta de Andalucía, con independencia de la titularidad.

La norma estatal es formalmente básica de acuerdo con los artículos 149.1.18 y 23 CE (disposición final segunda de la Ley de montes). Desde la perspectiva material, la atribución de la facultad de deslinde constituye un aspecto esencial, dada la función que cumplen los montes públicos, sean catalogados o no, para el interés general. No solo por una sola razón abstracta o sistemática, sino que también, desde la perspectiva del derecho público, ha de ponerse de relieve la importancia que para el interés general reúnen por razón de la función que cumplen los montes públicos como objeto directo de protección de la naturaleza y del medio ambiente. Por ello resulta que la norma que atribuye la titularidad de la potestad de deslinde es una norma de carácter básico. Así, el art. 41 de la Ley de patrimonio de las administraciones públicas establece las facultades y prerrogativas de la administración titular dominical de un patrimonio público, y que integran el núcleo del derecho de propiedad. Además de ello, la delimitación fáctica de los linderos de un terreno propiedad de un sujeto público implica una potestad de autotutela de alcance objetivo, en una materia respecto de la que recae el derecho de propiedad (art. 33 CE). De ahí la importancia y esencialidad de la determinación legal acerca de cuál es la administración competente, en el plano sustantivo de la legislación de montes sobre la base del título competencial del art. 149.1.23 CE, para la delimitación de los linderos del monte.

Es un precepto básico también desde la perspectiva del artículo 149.1.18 CE, al corresponder al Estado la competencia sustantiva básica de regulación de los montes (STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 10).

8. El letrado de la Junta de Andalucía presentó su escrito de alegaciones con fecha 19 de julio de 2019. Solicita la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, por las razones que se resumen a continuación.

El art. 21 LM se sustenta en el art. 149.1.18 CE, pero el fundamento competencial del art. 6.1.3 de la Ley forestal de Andalucía no solo ha de buscarse entre las que a la comunidad autónoma puedan corresponderle ex art. 149.1.18, en desarrollo de las bases estatales, sino que necesariamente han de considerarse las competencias que le corresponden en materia de montes, de las que se deriva la posibilidad de establecer medidas adicionales de protección. Eso significa que resultan conformes con la Constitución las normas autonómicas que supongan, respecto a la normativa básica estatal en la materia, una mejora de la protección que la misma comporta o el establecimiento de estándares de exigencia medioambiental más altos. Y eso es lo que precisamente supone el 6.1.3 en relación con el art. 31 de la misma ley territorial: como medida adicional de protección del monte, añade a la potestad de deslinde que la legislación básica atribuye a la administración titular la posibilidad de que el deslinde pueda efectuarlo también la administración forestal autonómica, no solo respecto a los montes catalogados, sino a todos los montes públicos.

El letrado de la Junta de Andalucía analiza el carácter básico del art. 21 LM, concluyendo que su apartado 1 se basa en la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, mientras que el apartado 3 se fundamenta en la competencia sobre el procedimiento administrativo común. En cuanto

al apartado 1, solo la parte en que se atribuye la potestad de deslinde a la administración gestora de los montes catalogados cumpliría los requisitos para ser considerada básica. Pero para poder merecer el calificativo de básica, la previsión sobre el papel a desempeñar por la administración forestal competente como colaboradora no puede interpretarse en el sentido de que esa es la única función que aquella puede asumir. El apartado 3 de ese artículo no contiene normas que pueda entenderse que constituyan procedimiento administrativo común o bases del régimen jurídico de las administraciones públicas: se limita, de un lado, a prever algo tan obvio como que las administraciones competentes establecerán el procedimiento de ejercicio de la potestad, lo cual sin necesidad de previsión por el precepto estatal se corresponde con su potestad de autoorganización, y, de otro, a establecer, para los supuestos en que afecte a montes de titularidad estatal, el carácter preceptivo del informe de la abogacía del Estado.

El art. 6.1.3 de la Ley forestal de Andalucía encaja en el ejercicio de las competencias atribuidas a la comunidad autónoma y no contradice lo que puede calificarse como básico del art. 21 LM, siendo susceptible de una interpretación conforme con la misma. La potestad de deslinde de los montes públicos no puede tener otra finalidad que la defensa de la integridad y los valores medioambientales propios de este recurso natural. La ampliación de la potestad de deslinde de todos los montes públicos en Andalucía supone un complemento, no contradictorio, con la legislación básica en los términos en que ha de quedar fijada. Por ello, no existe contradicción alguna, ni vulneración del sistema de reparto competencial establecido ex arts. 149.1.18 y 149.1.23 CE, puesto que no consta en las actuaciones que el Ayuntamiento de Jaén haya determinado el procedimiento aplicable para deslindar sus montes públicos, quedando así fuera de las previsiones establecidas en el art. 21 LM.

9. Mediante escrito registrado el día 24 de julio de 2019, la fiscal general del Estado comparece e interesa la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad con fundamento en las alegaciones que se resumen.

Indica que lo que se plantea es un caso de inconstitucionalidad mediata o indirecta, aludiendo a las condiciones derivadas de la doctrina constitucional para poder apreciar dicha inconstitucionalidad mediata. Lo primero que ha de comprobarse es si la norma estatal supuestamente infringida por la ley autonómica ha sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la Constitución haya reservado al Estado.

El art. 21.I LM tiene la condición de base del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), como formalmente declara el apartado 2 de su disposición final segunda. Desde la perspectiva material, también puede considerarse una norma integrante de dicha base, de acuerdo con la doctrina constitucional (por todas, SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 3; 225/1993, de 8 de julio, FJ 3; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5, y 50/1999, de 6 de abril). Al amparo de este título competencial, el Estado puede fijar principios básicos de aplicación en todo el territorio, como la determinación del régimen general de las potestades administrativas (STC 227/1988) o la regulación de los principios que presiden las relaciones entre las administraciones públicas (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 18). Más específicamente, la STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 4, ha venido a concluir que el art. 149.1.18 CE habilita al Estado para dictar la normativa básica común a todas las administraciones públicas en materia de régimen patrimonial en la medida en que dicho régimen forma parte del régimen jurídico de las administraciones públicas. Todo lo cual permite afirmar que, con arreglo a esa doctrina constitucional, la norma estatal, desde un punto de vista material, ha recaído sobre un ámbito normativo de titularidad exclusiva del Estado.

La competencia autonómica sobre montes, aparte de no poder prescindir de la competencia exclusiva del Estado establecida en el art. 149.1.23 CE, jamás podría extenderse a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado, que es de lo que aquí se trata.

No es posible una interpretación integradora de las normas en conflicto, habida cuenta de que éstas fijan la competencia para el deslinde de montes públicos de modo completamente dispar. La propuesta de la Junta de Andalucía, a partir de lo establecido

en el art. 21.3 LM, ha de ser rechazada por las mismas razones esgrimidas por la sala que ha planteado la presente cuestión de inconstitucionalidad. En el ámbito local, el art. 82 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, dispone que las entidades locales gozan, respecto de sus bienes, de la prerrogativa de deslinde, «que se ajustará a lo dispuesto en la legislación del patrimonio del Estado y, en su caso, en la legislación de los montes», lo que sólo pueden ser entendido considerando que supletoriamente habría que estar a lo prevenido en el art. 21 LM, así como que ha de entenderse que el citado precepto se refiere únicamente al procedimiento a seguir para la tramitación y resolución del deslinde, pero no al ejercicio de la competencia, que se mantiene en la administración titular del bien.

10. Por providencia de 21 de julio de 2020 se señaló para deliberación y fallo de esta sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, ha elevado cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 6.1.3 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía, por posible vulneración del art. 149.1.18 CE.

El precepto cuestionado dispone lo siguiente:

«Artículo 6.

1. Para el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley, la Comunidad Autónoma ostenta las potestades siguientes:

[...]

3. Investigar, deslindar y recuperar de oficio los montes públicos.»

Se plantea un supuesto de posible inconstitucionalidad mediata o indirecta. El órgano promotor expone que el precepto cuestionado, al atribuir a la administración forestal autonómica la potestad de deslinde de todos los montes públicos, entra en contradicción con la normativa básica [art. 21.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes (LM, en lo sucesivo)], que reserva esta potestad a la administración titular del monte (en el caso de autos, el Ayuntamiento de Jaén), salvo que se trate de montes incluidos en el catálogo de montes de utilidad pública, en cuyo caso la citada potestad corresponde también a la administración gestora. La norma estatal se afirma dictada al amparo del art. 149.1.18 CE, tal y como resulta del apartado segundo de la disposición final segunda de la Ley de montes.

Como ha quedado detallado en los antecedentes, la fiscal general del Estado y el abogado del Estado interesan la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que la Junta de Andalucía considera que debe ser desestimada porque los preceptos estatal y autonómico en contraste admiten una interpretación integradora. Por su parte, el Parlamento de Andalucía opone en primer lugar causas de inadmisión por razones procesales y, en segundo lugar, postula la desestimación de la cuestión, al no apreciar contradicción efectiva e insalvable entre ambas normas.

2. Cuestiones previas.

Antes de examinar el fondo de la duda de constitucionalidad, es necesario dar respuesta a las causas de inadmisión planteadas por el representante procesal del Parlamento de Andalucía, teniendo en cuenta que la concurrencia de los requisitos procesales exigidos por el art. 35 LOTC puede ser examinada no sólo en el trámite de admisión previsto en el

artículo 37 LOTC, sino también en la sentencia que ponga fin al proceso constitucional (por todas, STC 107/2018, de 4 de octubre, FJ 2, y las que allí se citan).

a) En primer lugar, el letrado del Parlamento de Andalucía considera que la cuestión de inconstitucionalidad ha de ser inadmitida por concurrir la excepción de cosa juzgada en razón de que la STC 107/2018, de 4 de octubre, ha inadmitido una cuestión en todo similar a esta promovida por el mismo órgano judicial, lo que a su entender, impediría que se volviese a plantear la cuestión.

Esta causa de inadmisión debe ser rechazada. La razón de la inadmisión acordada en la STC 107/2018 fue la omisión de audiencia a una de las partes, el Ayuntamiento de Jaén, en el trámite conferido a las mismas y al Ministerio Fiscal para que alegaran sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, de conformidad con el art. 35.2 LOTC. El defecto señalado en el preceptivo trámite de audiencia determinó la inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, pero esa inadmisión, derivada de un defecto procesal que es subsanable, no impide que este tribunal pueda entrar en su enjuiciamiento, caso de que, tal y como ha quedado expuesto en el relato de antecedentes, el órgano judicial decidiera de nuevo plantear la cuestión de un modo ajustado a lo dispuesto en el art. 35.2 LOTC (en un sentido similar, STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 1, y ATC 121/1998, de 21 de mayo, FJ 3).

b) En segundo lugar, el letrado del Parlamento de Andalucía plantea que la cuestión resulta inadmisibile al haberse formulado inadecuadamente los juicios de aplicabilidad y relevancia, ya que no resulta procedente plantear la cuestión sobre la totalidad del art. 6.3.1 de la Ley forestal de Andalucía, sino exclusivamente respecto del inciso que atribuye a la comunidad autónoma la potestad de deslinde sobre los montes públicos, sin afectar a la parte del precepto que se refiere a las potestades de investigación y recuperación de oficio.

De acuerdo con el artículo 35.1 LOTC, es requisito necesario para la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad que la norma legal cuestionada sea aplicable al caso y que el fallo dependa de su validez. A este respecto, frente a lo que sostiene el letrado del Parlamento de Andalucía, el órgano judicial ha efectuado un adecuado juicio de aplicabilidad y relevancia, en cuanto que ha cumplimentado la exigencia de justificar la medida en que la decisión del proceso depende de la validez de la norma cuestionada, teniendo presente que, según ha afirmado reiteradamente este tribunal, el juicio de relevancia es el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada, cuyo control ha de ser flexible para no incurrir en la suplantación de funciones que primaria y privativamente corresponden a los órganos judiciales.

Atendiendo a este criterio, no puede ser acogida la objeción que se plantea, la cual, en todo caso, se vincula más bien a la necesidad de delimitar de forma precisa el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, cosa que ya ha hecho el órgano judicial. En efecto, en el proceso *a quo* se ha alegado la falta de competencia de la Junta de Andalucía para acordar el inicio del expediente de deslinde, competencia que se funda precisamente en el precepto legal cuestionado, tal y como ha argumentado el órgano judicial que, al abrir el trámite de audiencia, lo circunscribe únicamente al inciso del art. 6.1.3 de la Ley forestal de Andalucía en el que se declara la competencia de la Junta de Andalucía para el deslinde de los montes públicos y, en coherencia con ello, limita su argumentación en el auto de planteamiento a ese extremo.

Por tanto, los juicios de aplicabilidad y relevancia han de entenderse adecuadamente formulados, en la medida en que el órgano judicial ha explicitado la existencia de una relación causal entre el inciso cuya constitucionalidad cuestiona y el fallo que debe dictar. Consecuentemente, este proceso se ciñe al examen de la adecuación al orden constitucional de distribución de competencias de la atribución a la Junta de Andalucía de la potestad de deslinde de los montes públicos en el art. 6.1.3 de la ley autonómica controvertida, haciendo exclusión de las potestades de investigación y recuperación de oficio, pues a esa potestad de deslinde se refiere la tacha de inconstitucionalidad que

razona el auto de planteamiento y sobre la que han versado las alegaciones de las partes [en sentido parecido, STC 157/2019, de 28 de noviembre, FJ 2 c)].

3. Inconstitucionalidad mediata o indirecta (I). Carácter básico de la norma propuesta como parámetro de enjuiciamiento.

La cuestión de inconstitucionalidad plantea un supuesto de lo que nuestra doctrina denomina inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción constitucional, no de la incompatibilidad directa de las disposiciones impugnadas con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos.

Constituye doctrina constitucional reiterada que, para poder apreciar la existencia de una infracción constitucional de esta naturaleza, es necesario comprobar las dos circunstancias que la sustentarían: «que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa» (por todas, STC 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 6).

En consecuencia, debe comprobarse en primer lugar la condición básica, en el doble sentido formal y material, de la norma estatal con la que se pone en contraste la autonómica impugnada.

El art. 21.1 LM dispone:

«Artículo 21. *Deslinde de montes de titularidad pública.*

1. Los titulares de los montes públicos, junto con la administración gestora en los montes catalogados, gozarán de la potestad de deslinde administrativo de sus montes. La administración forestal competente podrá colaborar en su caso en el deslinde de estos montes, poniendo a disposición de la administración titular los medios técnicos y documentales de los que disponga.»

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 art. 21 LM regula el deslinde de los montes de titularidad pública, habiéndose dictado, conforme al apartado segundo de la disposición final segunda de la misma ley, al amparo del art. 149.1.18 CE. Por ello este precepto ha de considerarse formalmente básico, sin que sea obstáculo que, con carácter general, la Ley de montes se dicte con fundamento en el art. 149.1.23 CE, pues ya hemos afirmado que, como aquí sucede, determinados preceptos de esta norma pueden tener amparo en otros títulos competenciales [SSTC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 5; 84/2013, de 11 de abril, FJ 2; 214/2015, de 22 de octubre, FJ 3, y 132/2017, de 14 de noviembre, FJ 3 a)].

Desde el punto de vista material, la mencionada STC 49/2013, FJ 10, se ha pronunciado sobre un aspecto diferente de la regulación del deslinde administrativo, en concreto sobre el art. 21.4 LM, que regula el procedimiento de dicho deslinde, confirmando su carácter básico al amparo del art. 149.1.18 CE. Ese carácter materialmente básico es también predicable de la norma que atribuye la titularidad de la potestad de deslinde en relación a una concreta clase de bienes, los montes públicos, pues se trata de una de las potestades que el ordenamiento jurídico reconoce a la administración pública en orden a proteger sus bienes. Según la doctrina constitucional (por todas, STC 132/2018, de 13 de diciembre, FJ 4), el título relativo a las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE) incluye normas sobre «las potestades administrativas que se confieren a dichas entidades para el cumplimiento de sus fines» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24).

Desde otra perspectiva, bien que relacionada con la anterior, la norma que examinamos enlaza con el conjunto de previsiones que en esta y en otras normas, singularmente la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones

públicas [art. 41.1 b)], se dictan al amparo de la competencia estatal en materia de bases del «régimen jurídico de las administraciones públicas» y se limitan a regular el régimen jurídico de los bienes públicos, en el que se integra el deslinde en vía administrativa. El art. 149.1.18 CE habilita al Estado para dictar la normativa básica común a todas las administraciones públicas en materia de régimen patrimonial en la medida en que dicho régimen forma parte del régimen jurídico de las administraciones públicas (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 4), englobando el conjunto de facultades y prerrogativas que corresponden a las administraciones públicas para la defensa y conservación de sus bienes, entre las que se encuentra el deslinde administrativo. Por otra parte, la mencionada STC 49/2013, FJ 10, ya señaló que «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».

Se trata de una previsión que dinamiza la autonomía de los titulares de montes públicos, que, en casos como los del ayuntamiento del pleito *a quo*, la tienen garantizada constitucional y estatutariamente (arts. 137 y 140 CE; art. 91 EAAAnd.). Sirve también para establecer un elemento que garantiza un régimen jurídico unitario aplicable a todas las administraciones públicas en relación con un determinado tipo de bienes y que debe ser respetado por las comunidades autónomas cuando actúen en el ejercicio de sus competencias. Como ya destacó este tribunal «el régimen patrimonial de los bienes públicos está constituido por la agregación del conjunto de facultades y prerrogativas que corresponden a las administraciones públicas para la defensa y conservación de sus bienes, facultades que en muchos casos resultan exorbitantes respecto de aquellas que la legislación civil reconoce al común de los propietarios, en razón, tanto del sujeto titular de los bienes, como de la función que los propios bienes cumplen, al servicio de los intereses generales. Por esta razón, si bien la regulación de dicho régimen patrimonial no habilita al Estado para el ejercicio de competencias en ámbitos sectoriales ajenos, el hecho de que dicha regulación tenga como contenido intrínseco el conjunto de potestades específicas que conlleva la preservación de tales bienes, determina que su ejercicio pueda conllevar la modulación o condicionamiento del ejercicio de concretas facultades, y específicamente en el ámbito urbanístico, sin que ello determine la vulneración de las competencias autonómicas en dicha materia» (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 4).

En suma, en la controversia competencial sometida a nuestro examen resulta título competencial más específico el que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas en el que materialmente se incardina el art. 21.1 LM, que ha de entenderse, por tanto, ajustado al orden constitucional de distribución de competencias.

4. Inconstitucionalidad mediata o indirecta (II). Contradicción insalvable por vía interpretativa.

Constatada la naturaleza básica del art. 21.1 LM, debemos examinar a continuación si existe entre dicha norma estatal y la autonómica cuestionada una contradicción efectiva e insalvable ya que en otro caso no habría invasión competencial (STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ 6).

En este punto surgen las discrepancias entre las partes, pues tanto el abogado del Estado como la fiscal general del Estado han considerado que, del contraste entre el precepto impugnado y la norma estatal que sirve de parámetro de control inmediato, resulta que la norma autonómica incurre en una contradicción insalvable por vía interpretativa, mientras que los letrados de la Junta de Andalucía y del Parlamento de Andalucía han alegado que esa contradicción no concurre.

Conforme a la norma básica, la titularidad de la potestad de deslinde corresponde a la entidad pública titular del monte que, a tenor del art. 11.2 LM, pueden ser el Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales u otras entidades de derecho público.

Es decir, la regla básica hace coincidir la potestad de deslinde con la titularidad del monte, por cuanto la asigna a la administración titular, con la única excepción de los montes catalogados en los que, según el art. 21.1 LM, junto a la administración titular del monte, gozará también de la potestad de deslinde la administración gestora, entendiendo por tal la competente para realizar el conjunto de actividades de índole técnica y material relativas a la conservación, mejora y aprovechamiento del monte [art. 6 c) LM].

La referencia del art. 21.1 LM a la administración gestora de los montes catalogados plantea la cuestión de que la catalogación de montes en las leyes autonómica y estatal no responde al mismo criterio. Según la norma estatal, entre los montes públicos de dominio público o demaniales (art. 12 LM) se encuentran los catalogados, esto es, incluidos en el catálogo de montes de utilidad pública previsto en el art. 16 de la misma norma, mientras que son patrimoniales los de propiedad pública que no sean demaniales, los cuales, por tanto, no se incluyen en el mencionado catálogo previsto en la Ley de montes.

La Ley forestal de Andalucía utiliza un criterio diferente a la hora de catalogar los montes, el de la titularidad, de manera que, en el catálogo de montes de Andalucía, se incluyen todos los montes pertenecientes a cualquiera de las administraciones y entidades públicas (art. 24 de la ley autonómica), sean de dominio público o patrimoniales, montes respecto de los cuales, al ser de titularidad pública, el precepto aquí cuestionado atribuye la potestad de deslinde a la Junta de Andalucía. Por el contrario, el catálogo de montes regulado en el art. 13 LM utiliza el criterio de la utilidad pública, de modo que no incluye todos los montes públicos, sino solo aquellos que contribuyan a la consecución de determinadas finalidades. Concretamente, la protección del suelo frente a los procesos de erosión; la regulación del régimen hidrológico; evitar o reducir los desprendimientos de tierras o rocas y proteger cultivos e infraestructuras contra el viento; la repoblación o mejora forestal o la conservación de la diversidad biológica. La lista contemplada en la ley estatal es abierta, pues la legislación autonómica puede incluir nuevas categorías de montes de utilidad pública [art. 13 f) LM]. Por tanto, cuando el art. 21.1 LM atribuye la potestad de deslinde de los montes públicos a la administración titular, «junto con la administración gestora en los montes catalogados», esta última referencia ha de entenderse hecha a los montes catalogados por razón de su utilidad pública, según lo dispuesto en la propia Ley de montes, complementado en su caso por la ley autonómica en los términos previstos en el art. 13 de la propia norma estatal.

Ahora bien, sin perjuicio de que la atribución de la potestad de deslinde a la administración gestora no va en detrimento de la que corresponde al titular del monte público, este último supuesto (el que se trate de la administración gestora de un monte catalogado) no es el que concurre aquí, ya que la resolución objeto del proceso *a quo* especifica que el monte deslindado es patrimonial, por lo que la atribución de la potestad de deslinde a la Junta de Andalucía plantea efectivamente un problema de constitucionalidad mediata e indirecta por la contradicción de la norma andaluza con un precepto estatal que ya hemos considerado formal y materialmente básico.

Según la norma objeto de este proceso, la administración pública que ha de ejercer la potestad de deslinde es la Junta de Andalucía, mientras que, según la norma estatal, es la administración titular del monte. Y dados los incondicionados términos en los que se realiza la atribución de la potestad de deslinde en favor de la comunidad autónoma por el precepto cuestionado, sin mención alguna al titular del monte público, es forzoso concluir que el término «deslindar» del art. 6.1.3 de la Ley forestal de Andalucía incurre en una contradicción insalvable con la base, habida cuenta de que atribuye la competencia para el deslinde de montes públicos de modo distinto al de la normativa que ya hemos considerado básica, por cuanto esta última asigna, en todo caso, esa misma potestad a la administración titular del monte público.

Es posible, por tanto, apreciar la contradicción del art. 6.1.3 de la Ley forestal de Andalucía con el precepto estatal, art. 21.1 LM, contradicción que, como inmediatamente se expone, no puede ser salvada por vía interpretativa.

5. Desestimación de las alegaciones del Parlamento y de la Junta de Andalucía.

Las alegaciones de las representaciones procesales de la Junta de Andalucía y del Parlamento de Andalucía no enervan la anterior conclusión. Con diversas argumentaciones, ambas han defendido que es posible una interpretación integradora de las dos normas en contraste en cuya virtud el legislador autonómico no incurriría en inconstitucionalidad mediata alguna.

El Parlamento de Andalucía ha sostenido, en esencia, que no existe contradicción entre ambas normas ya que el precepto estatal no atribuye en exclusiva a la administración titular la potestad de deslinde. Sin embargo, el problema es el contrario, que la norma autonómica no utiliza el criterio de la titularidad para asignar la potestad de deslinde de los montes públicos, sino que lo obvia, en cuanto se la atribuye en todo caso a la comunidad autónoma, con independencia de la titularidad del monte. Tampoco, por la misma razón, es posible entender que, como también se alega, la atribución que realiza la norma se refiere exclusivamente a los montes públicos de titularidad autonómica, interpretación que se vería contradicha por lo dispuesto en el art. 31 de la Ley forestal de Andalucía, precepto que, en concordancia con el aquí cuestionado, atribuye a la administración forestal, esto es, la autonómica, la potestad de deslinde de todos los montes públicos. Ni salva la contradicción el hecho de que, como se señala, la comunidad autónoma pueda deslindar montes catalogados en el sentido de la Ley de montes, pues esa competencia no se discute, en la medida en que dicha posibilidad está reconocida por la propia norma básica, cuando sea la comunidad autónoma la que asuma la condición de administración gestora en los montes catalogados conforme a lo dispuesto en la Ley de montes y en la propia Ley forestal de Andalucía.

Por su parte el letrado de la Junta de Andalucía ha argumentado que la atribución del art. 6.1.3 de la Ley forestal de Andalucía encuentra su justificación en el art. 21.3 LM según el cual «el deslinde de los montes no catalogados se ajustará al procedimiento que determinen las respectivas administraciones públicas titulares», por cuanto no existiría en el ámbito local una normativa específica para el ejercicio de la potestad de deslinde de sus montes. Sin embargo, este argumento no puede ser admitido, pues el art. 82 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, dispone que las entidades locales gozan, respecto de sus bienes, de la prerrogativa de deslinde, «que se ajustará a lo dispuesto en la legislación del patrimonio del Estado y, en su caso, en la legislación de los montes». Además, el art. 21.3 LM ha de entenderse referido únicamente al procedimiento a seguir para la tramitación y resolución del deslinde, pero no al ejercicio de la competencia, que se mantiene en la administración titular del bien.

Tampoco el inciso cuestionado es una norma que, por sí misma, otorgue, como señalan tanto la cámara autonómica como la Junta de Andalucía, un plus de tutela medioambiental. No estamos ante una norma adicional de protección del medio ambiente. Es notorio, y así se reconoce expresamente en las legislaciones estatal y autonómica que, con independencia de su titularidad, los montes 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 LM y los arts. 2 y 5 de la Ley forestal de Andalucía (al respecto, STC 214/2015, FJ 4).

Sin embargo, no es posible apreciar que la atribución de la discutida potestad de deslinde a la comunidad autónoma sea, por esa sola razón, una norma que complemente las previsiones básicas dirigidas a proteger estos valores medioambientales que expresan los montes públicos. Por un lado, en lo que a los entes locales se refiere, la propia Ley de montes señala, en su exposición de motivos, que se

«revitaliza el papel de las administraciones locales en la política forestal, concediéndoles una mayor participación en la adopción de decisiones que inciden directamente sobre sus propios montes, reconociendo con ello su papel como principales propietarios forestales públicos en España y su contribución a la conservación de unos recursos naturales que benefician a toda la sociedad. En la misma línea, la ley establece como principio general que los propietarios de los montes sean los responsables de su gestión técnica y material, sin perjuicio de las competencias administrativas de las comunidades autónomas en todos los casos y de lo que estas dispongan en particular para los montes catalogados de utilidad pública». Por otra parte, las competencias autonómicas en esta particular vertiente de protección ambiental de los montes públicos pueden encontrar un cauce adecuado de ejercicio a través, tanto del establecimiento de supuestos, adicionales a los previstos en el art. 13 LM, para la calificación de utilidad pública, como mediante la declaración de esa concreta calificación a los efectos de la inclusión de un monte en el catálogo de montes de utilidad pública de gestión autonómica (STC 71/1983, de 29 de julio, y art. 16 LM).

Por último, tampoco puede admitirse que, como también se ha alegado, la norma autonómica, en lo que aquí ha sido cuestionada, sea un desarrollo de una previsión básica en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas, pues ya hemos constatado que la norma autonómica parte, para la asignación de la potestad de deslinde de los montes públicos, de un presupuesto diferente al de la norma estatal, que fija un criterio de atribución fundado en la titularidad del bien, lo que, de por sí, excluye que pueda considerarse un desarrollo compatible con la regulación básica (en análogos términos, en cuanto al modo de contradecir la base, STC 235/2015, de 5 de noviembre, FJ 5).

6. Conclusión. Extensión de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad.

Apreciada de esta manera la contradicción entre ambos preceptos y descartada la posibilidad de una interpretación acomodada al orden constitucional de distribución de competencias, es forzoso concluir en la declaración de inconstitucionalidad del término «deslindar» del art. 6.1.3 de la Ley forestal de Andalucía, en la medida en que atribuye dicha potestad a la Junta de Andalucía respecto a montes de los que no es titular y cuyo deslinde no le corresponde conforme a la legislación básica.

Por último, debe tenerse en cuenta la facultad que el art. 39.1 LOTC confiere a este tribunal, en caso de declarar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, de extender la citada declaración, «por conexión o consecuencia», a otros preceptos de la misma ley. Esta facultad ha de aplicarse aquí, por cuanto la inconstitucionalidad así apreciada ha de extenderse al art. 31 de esa misma ley autonómica. Concretamente, la palabra «todos» es inconstitucional y nula, y la referencia al deslinde de montes públicos del citado art. 31 es inconstitucional, en los términos ya expresados en el párrafo anterior, pues incurre en la misma vulneración competencial al atribuir la potestad de deslinde a la administración forestal, que no es otra que la autonómica (arts. 18 y 26 de la Ley forestal de Andalucía), respecto a montes públicos que no son de titularidad de la Junta de Andalucía.

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 la cuestión de inconstitucionalidad planteada y, en su virtud, declarar que:

1.º La palabra «todos» del art. 31 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía, es inconstitucional y nula.

2.º El término «deslindar» del art. 6.1.3 y las referencias al deslinde de montes públicos del art. 31 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía, son inconstitucionales en los términos del fundamento jurídico 6 de la presente resolución.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de julio de dos mil veinte.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Firmado y rubricado.