**STC 71/1983, de 29 de julio de 1983**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco-Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el conflicto positivo de competencia núm 179/1982 promovido por el Abogado del Estado, en la representación que ostenta del Gobierno, contra tres Ordenes, una de 27 de noviembre y las otras dos de 30 del mismo mes de 1981, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, por las que se aprueban las actas de estimación de riberas probables de los ríos Congost-Besós y Fluviá. En el conflicto ha comparecido el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens i Matas, y ha sido Ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno, planteó conflicto constitucional positivo de competencia el 22 de mayo de 1982, contra tres órdenes; una de ellas, de 27 de noviembre de 1981, y las otras dos del 30 del mismo mes y año, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, por las que se aprueban las actas de estimación de riberas probables de los ríos Congost-Besós y Fluviá en los términos municipales de La Garriga (Barcelona), Pontós y María de Montcal (Gerona), publicadas en el «Diario Oficial de la Generalidad» núms. 193 y 195, de 22 y 29 de enero de 1982.

2. Motiva el recurso el hecho de que en tales órdenes, tras declarar la utilidad pública de las riberas estimadas, se diga que «se incluye en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública», y ello porque una afirmación de esta naturaleza supone invadir y ejercitar atribuciones estatales, por cuanto:

a) La competencia en materia de Catálogo de Montes de Utilidad Pública constitucionalmente corresponde al Estado a través de su Organismo autónomo ICONA. Mantiene el Abogado del Estado que el Estatuto de Autonomía de Cataluña no otorga a la Generalidad competencia alguna en orden al Catálogo de Montes, dado que el art. 9.10 del mismo, en concordancia con el 148.1.8.ª de la Constitución (C.E.), debe entenderse en el sentido de que la competencia exclusiva en materia de montes que se le reconoce a la Generalidad no incluye al Catálogo, al que no se cita expresamente, jugando entonces expresamente el art. 149.3 de la C.E., debiéndose reconocer al Estado la competencia exclusiva sobre este punto.

A ello ha de añadirse lo expresamente acordado en el Convenio suscrito entre ICONA y la Generalidad el 28 de febrero de 1981, de conformidad con lo previsto en los puntos B.2.d y B.4 del anexo del Real Decreto de 31 de julio de 1980 sobre traspaso de servicios en materia de conservación de la naturaleza, y cuya cláusula 5.ª, A 2, especifica que «dentro del marco de compromisos que se establecen corresponde a ICONA la inclusión en el Catálogo de los montes declarados de utilidad pública, así como la exclusión de aquellos en los que no persistan las circunstancias que motivaron su inclusión».

Reafirma también el Abogado del Estado la competencia exclusiva del Estado en esta materia en razón a lo dispuesto en el art. 149.1.8.ª de la C.E. en cuanto a ordenación de los Registros e Instrumentos públicos, de donde desprende la consecuencia de que la ordenación del de Montes se encuentra atribuido en exclusiva al Estado.

b) Niega que la inscripción de las riberas estimadas, una vez declarada la utilidad pública, se realice en el Catálogo de Montes de forma automática, en tanto en cuanto el art. 6 de la Ley de Montes no permite mantener tal tesis, ni tampoco el art. 40 de su Reglamento.

Se acepta que los servicios del Estado han de realizar las inclusiones o exclusiones que legalmente proceden, pero rechaza en cambio el que la catalogación tenga meramente un carácter físico o formal, en tanto en cuanto con la inclusión en el Catálogo de un monte, entra en juego el régimen jurídico especial de protección previsto en la legislación de montes.

Se afirma, en suma, que no es la declaración de utilidad pública sino la inclusión en el Catálogo la que produce los efectos citados, con lo que la misma no puede considerarse como meramente mecánica.

c) Considera también el Abogado del Estado que la Generalidad de Cataluña ha ejercitado materialmente la competencia atribuida al Estado en orden a la inclusión en el Catálogo al redactar las citadas órdenes con la expresión «se incluye en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública», cuando en realidad debiera haber utilizado la expresión «se incluirán» u otra parecida.

d) Termina el Abogado del Estado pidiendo que este Tribunal declare que el Estado, a través de su Organismo autónomo ICONA, es el titular de la competencia para incluir en el Catálogo de Montes las riberas estimadas declaradas de utilidad pública por las órdenes impugnadas anulándolas en su art, 2 en la parte que dispone «se incluyen en el Catálogo General de Montes de Utilidad Pública» por ser la Generalidad incompetente para hacer tal inclusión.

3. Por providencia de 2 de junio de 1982, se admitió a trámite el conflicto, teniéndolo por formalizado, señalando plazo para alegaciones por el Gobierno de la Generalidad, comunicando a su Presidente aquella formalización en debida forma, y la suspensión de la vigencia de las órdenes impugnadas desde su fecha, con publicación de todo ello en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», mediante edictos, y anuncio del planteamiento del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado».

4. El Gobierno de la Generalidad formuló en tiempo y forma las alegaciones correspondientes oponiéndose a la demanda formulada por el Abogado del Estado en nombre del Gobierno de la Nación:

A) En sus alegaciones, el representante de la Generalidad pone de relieve su criterio de que tal conflicto no debiera haberse formulado nunca, pues realmente la única discrepancia seria que se aprecia es de orden semántico y no en cuanto al fondo del ejercicio de unas competencias.

B) Rechaza la pretensión de que la ordenación de todos los Registros públicos sea competencia exclusiva del Estado, poniendo de relieve que no es posible interpretar el art. 149.1.8.ª de la C.E. de tal forma que cualquier Registro quede englobado en el mismo, sino en el contexto de todo el precepto, lo que obviamente reconduce la competencia al terreno de la legislación civil.

Se afirma igualmente la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de «Montes», tal y como determina el art. 9.10 del Estatuto de Autonomía, lo que incluye la materia correspondiente al Catálogo de Montes, y sin que sea preciso una enumeración exhaustiva de las competencias, para en caso contrario hacer juzgar el art. 149.3 de la C.E.

Ello no es obstáculo, y así se reconoce expresamente, para que la Administración del Estado y la Generalidad, con el alcance que decidan, no puedan llegar a un acuerdo sobre la «llevanza» del Catálogo -su custodia y práctica de los asientos que procedan- que, por razones de economía administrativa y/o buen gobierno, acaso sea conveniente que se efectúe bajo la responsabilidad de una de las partes, o que unos actos se efectúen por una Administración y otros por otra, atendiendo fundamentalmente, como decíamos, a criterios de racionalidad y eficacia, y sin mengua de las competencias que cada parte tenga constitucionalmente asumidas. Este, y no otro, es el valor y alcance que debe atribuirse al Convenio suscrito por las partes, en Madrid a 28 de febrero de 1981.

C) En cuanto al Convenio tantas veces citado, no efectúa -porque no podría hacerlo- distribución alguna de competencias, sino únicamente de «trabajos» o servicios pues, en relación con el Catálogo de Montes de Utilidad Pública -por razones de economía- viene a distinguir aquellos actos que tienen carácter sustantivo, que llevará a término la Generalidad a través de la Dirección General del Medio Rural del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca y que se detallan en el apartado A) de la cláusula 4.ª, de los que tienen nuevo carácter formal o instrumental cuales son la extensión de los asientos de inclusión o exclusión en el Catálogo de los Montes declarados de utilidad pública, que se atribuye a ICONA, según resulta del apartado 2, letra A de la cláusula 5.ª del propio Convenio. Todo ello, durante el período de vigencia del Convenio «que se suscribe por un período de tres años», porque así lo convinieron las partes (cláusula 11.ª).

Corrobora esta interpretación, en opinión de la Generalidad, la literalidad del art. 8 de la Ley de Montes.

D) Se extiende por último la representación de la Generalidad en el análisis gramatical de las órdenes impugnadas, cuya finalidad es mantener la corrección constitucional de su redacción.

E) Concluye el escrito de la Generalidad pidiendo que se desestime la demanda deducida por la Abogacía del Estado y se declare que los arts. segundos de las órdenes impugnadas, en el sentido en que están redactados, no invaden competencias del Estado en la materia y no procede por tanto la anulación de las mismas.

5. Por Auto de 21 de octubre de 1982 acordó mantener la suspensión de la vigencia de las tres órdenes impugnadas, hasta que se dicte la Sentencia.

6. Por providencia de 12 de julio del corriente año el Pleno señaló para la deliberación del presente conflicto el día 19 del referido mes, en que tuvo lugar.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Dado que el presente proceso constitucional es un conflicto positivo de competencia entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, su objeto principal no puede ser otro que el declarar la titularidad de la competencia controvertida (art. 66 de la LOTC), titularidad que pertenecerá al Estado o a la Comunidad Autónoma con independencia del organismo al cual se atribuye su ejercicio, cuya determinación no corresponde a este Tribunal. Esta aclaración es necesaria en este caso dadas las particulares circunstancias que concurren en él. En efecto, la competencia controvertida es la de incluir en el Catálogo General de Montes de Utilidad Pública (el Catálogo) determinadas riberas declaradas de utilidad pública por la Generalidad de Cataluña. Pero ocurre que el Convenio celebrado entre la Generalidad e ICONA el 28 de febrero de 1981, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1950/1980, de 31 de julio, sobre traspaso de servicios en materia de conservación de la naturaleza, establece una distribución de funciones según la cual corresponde a ICONA la inclusión en el Catálogo de los montes declarados de utilidad pública así como su exclusión cuando proceda. Este convenio se suscribió por un período de duración de tres años, prorrogable tácitamente por períodos de igual duración aparte de ser revisable anualmente. La situación es, por tanto, que en virtud de ese convenio la llevanza del Catálogo corresponde a ICONA. Pero este hecho de indudable alcance práctico y sobre cuya significación se volverá más tarde, es irrelevante para determinar el ordenamiento competencial en lo material, que es lo único que corresponde declarar a este Tribunal. Ese orden competencial está fijado exclusivamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, en este caso el de Cataluña, como ya advirtió la Sentencia de este Tribunal núm. 25/1983, de 7 de abril. A la Constitución y al Estatuto de Cataluña hay que acudir, pues, exclusivamente, para precisar a quién corresponde la titularidad del Catálogo.

2. El Estatuto de Cataluña atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de montes, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.23 de la Constitución (art. 9.10 del Estatuto de Cataluña). El citado precepto constitucional atribuye al Estado la competencia exclusiva, entre otras materias, de la legislación básica sobre montes. Nos encontramos, pues, ante un bien conocido esquema de distribución de competencias: competencia exclusiva de la Generalidad en una materia con sujeción a la legalidad básica que sobre ella emita el Estado. Para aplicar ese esquema al tema debatido conviene determinar ante todo si la titularidad del Catálogo se incluye dentro de la competencia sobre montes. La respuesta ha de ser afirmativa.

La Abogacía del Estado aduce en contra de esta inclusión dos argumentos. Uno es que el Catálogo no se cita expresamente en el art. 9.10 del Estatuto de Cataluña, de lo que resultaría que la Generalidad no habría asumido la competencia sobre él y dicha competencia correspondería al Estado con arreglo al art. 149.3 de la Constitución. Pero es claro que cuando la Constitución o un Estatuto declara una atribución de competencias sobre una materia no es necesario que relacione la lista de facultades concretas que comprende esa competencia ni sería posible hacerlo, y hay que deducir estas diversas facultades de su posible inclusión en la materia sobre la cual recae la competencia. En el caso del Catálogo esa inclusión parece clara ya que es un registro de una categoría determinada de montes (los declarados de utilidad pública) y está regulado por la legislación sobre esta materia. El segundo argumento que aduce la Abogacía del Estado se apoya en el art. 149.1.8.ª, que atribuye competencia exclusiva al Estado para la ordenación de los Registros e instrumentos públicos, lo que incluiría al Catálogo, pues es éste un registro público como declara expresamente el art. 6 de la Ley de Montes y 38 de su Reglamento. Se trataría, además, de un registro que, si bien tiene carácter administrativo como reconocen los citados preceptos, tiene importantes efectos jurídicos, especialmente en el ámbito del derecho civil, como son la presunción posesoria a favor de la entidad a quien el Catálogo asigne su pertenencia o la fijación de un plazo de prescripción de treinta años y otros que no es necesario enumerar. Pero tampoco este argumento es aceptable, pues los Registros a que se refiere el art. 149.1.8.ª de la Constitución son los referentes fundamentalmente a materias de derecho privado como se infiere de su contexto y no a otros Registros que, como el Catálogo, aunque tengan repercusiones en ese campo del Derecho, tiene por objeto materias ajenas a él cual es un aspecto de la legislación sobre montes. De todo lo expuesto hay que concluir que la titularidad de la competencia sobre el Catálogo corresponde a la Generalidad de acuerdo con lo dispuesto en el art. 9.10 de su Estatuto.

3. Esta conclusión no supone desconocer la conveniencia de una cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma, en beneficio recíproco y la necesidad de que el Estado pueda disponer de los datos necesarios en la materia para su información y para hacer posible las funciones que le reserva la Constitución en relación con la actividad económica. Tal finalidad explica las previsiones del Real Decreto 1950/1980 ya citado y el también mencionado acuerdo con ICONA, celebrado en cumplimiento de aquella previsión. Tampoco hay que olvidar que, correspondiendo al Estado en competencia exclusiva la legislación básica en la materia, podrá esa legislación básica establecer las normas para coordinar la llevanza del Catálogo por la Comunidad Autónoma con la debida información al Estado sobre sus datos, así como las normas a las que habrá de ajustarse aquella llevanza o cualesquiera otras que tengan el carácter de básicas y sirvan para los citados fines de coordinación y cooperación.

4. Por haberse planteado el caso presente como un conflicto positivo de competencia, lo que se acaba de decir respecto a la titularidad del Catálogo resuelve la cuestión fundamental suscitada. Sin embargo, las partes promueven también otra cuestión a la que en sus escritos dan una importancia que, en cierto modo, parece convertirla en la cuestión central del conflicto. En efecto, la Abogacía del Estado insiste particularmente en que la frase objeto de la impugnación de las órdenes recurridas «y se incluye en el Catálogo» supone una inclusión automática de las riberas deslindadas declaradas de utilidad pública por la Generalidad y, si bien reconoce a ésta la competencia para tal declaración, niega que la inclusión sea automática, aunque sea reglada. ICONA en cuanto encargado del Catálogo debería verificar si se daban los requisitos para la inscripción. Nada tendría que objetar el Gobierno, afirma su representante, si en lugar de «se incluyen» se hubiese dicho «se incluirá» o «deberá incluirse». La Generalidad entiende por el contrario, que la inclusión es rigurosamente automática, y que por otra parte el uso del presente de infinitivo con valor de futuro no es hoy infrecuente en los textos legales. Este debate carece, sin embargo, de relevancia constitucional. Atribuido a ICONA en virtud de un convenio antes citado la llevanza del Catálogo sus facultades respecto a la inscripción serán las que establezca la legislación vigente; incluso podría, quizá, invocarse lo dispuesto en la cláusula 12 del Convenio según la cual «las dudas o cuestiones que puedan surgir de la interpretación, aplicación y cumplimiento de este Convenio, serán resueltas por el Director General del Medio Rural del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña y por el Director de ICONA, conjuntamente, sin perjuicio de la competencia que, en su caso, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa». No parece, en conclusión, que el Tribunal Constitucional corresponda decidir sobre ese tipo de cuestiones.

5. Por todo lo expuesto, el fallo debe limitarse a determinar la titularidad de la competencia controvertida, con arreglo al orden competencial establecido en la Constitución y en el Estatuto de Cataluña sin que ello afecte naturalmente a la situación actualmente existente en virtud del Convenio de la Generalidad con ICONA tantas veces citado, ni a las competencias que el art. 149.1.23.ª, de la Constitución atribuye al Estado en relación con la legislación básica sobre montes en lo que se refiere al Catálogo.

### F A L L O

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

Ha decidido

1º. Declarar que la titularidad de la competencia sobre el Catálogo General de Montes de Utilidad Pública dentro de su territorio corresponde a la Generalidad de Cataluña sin perjuicio de lo expuesto en el fundamento jurídico núm. 5 de la presente Sentencia.

2º. Comunicar esta Sentencia al Gobierno de la Nación, a la Generalidad de Cataluña y a la Audiencia Territorial de Barcelona, Sala de lo Contencioso-Administrativo, a los efectos del art. 61.2 y 3 de la LOTC.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintinueve de julio de mil novecientos ochenta y tres.