



Consulta:

**Cesión de uso de parte de monte catalogado para aprovechamiento agrícola.
Naturaleza de la cesión y plazo de la misma.**

- **Introducción. Naturaleza jurídica de las parcelas agrícolas enclavadas en un monte catalogado:**

Son montes públicos todos aquellos cuyo titular o propietario sea una entidad pública. Entre ellos destacan con singular relevancia los denominados Montes Catalogados de Utilidad Pública, es decir, aquellos que están incluidos en el Catálogo de Montes.

Atendiendo a la literalidad del artículo 12.1.a) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, no cabe duda de **que los montes catalogados** tienen la consideración de dominio público: ***“Son de dominio público o demaniales e integran el dominio público forestal: (...) Por razones de servicio público, los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública a la entrada en vigor de esta ley, así como los que se incluyen en él de acuerdo con el artículo 16”.***

Efectivamente, el Catálogo de Montes de Utilidad Pública es *“un Registro Público de carácter administrativo en el que se inscriben todos los montes declarados de utilidad pública”* (art. 16.1 Ley de Montes de 2003). La catalogación de un monte produce importantes efectos civiles y administrativos: inembargabilidad, inalienabilidad, presunción posesoria a favor de la entidad propietaria, y desde la entrada en vigor de la Ley de Montes de 21 de Noviembre de 2003, demanialidad en todos los casos.

Por su parte, el artículo 2.1 de la precitada Ley 43/2003 delimita el ámbito de aplicación de la norma estableciendo que *“esta ley es de aplicación a todos los montes españoles de acuerdo con el concepto contenido en el artículo 5”*. Seguidamente, el artículo 5.1 define qué se entiende por monte a los efectos de esta Ley: *“se entiende por monte todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas”*, y **excluye de forma expresa a los terrenos dedicados al cultivo agrícola**, de los que afirma el párrafo 2º, apartado a) del mismo artículo 5 que ***“no tienen la consideración de monte”***.

Los únicos terrenos agrícolas que pueden ser considerados como monte a los efectos previstos en la Ley serían *“los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la comunidad autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal”*. Ello excluye, por tanto, a las parcelas con destino agrícola, roturadas y preparadas para ello, aunque se encuentren enclavadas en un monte, ya que éstos no son *“terrenos abandonados con signos inequívocos de su estado forestal”*.



En consecuencia, aquellas porciones de un monte catalogado que hayan sido roturadas, cultivadas y sean o puedan ser destinadas a la explotación agrícola, no son consideradas monte a los efectos de la Ley 43/2003, pues no tienen naturaleza forestal y la propia Ley los excluye de su ámbito de aplicación; no obstante entendemos que su naturaleza demanial está fuera de toda duda si se encuentra dentro de los límites del monte incluido en el Catálogo.

Entendemos, en resumen, que el hecho de que dentro de los límites de un monte catalogado pudieran existir superficies cultivables resulta irrelevante a efectos de su consideración jurídica como bien demanial, dado su carácter accesorio y de los taxativos términos en los que se expresa la legislación sectorial aplicable. Lo más que se podría justificar es su exclusión del Catálogo, si ello fuera posible y tras la tramitación del pertinente expediente. Mientras no se haga, y esos terrenos estén incluidos en el Catálogo y entendemos que tienen naturaleza demanial ex artículo 12 de la Ley de Montes.

- **Naturaleza de la cesión y plazo de la misma.**

Con carácter general, el aprovechamiento de los montes catalogados no es –en principio- el propio de los bienes de dominio público, sino el establecido en la legislación especial de montes. No obstante, el caso que nos ocupa es un tanto complicado a efectos de determinar la legislación aplicable, al tratarse de un aprovechamiento agrícola – no forestal - en montes de utilidad pública, es decir, en bienes de dominio público de propiedad municipal.

Ningún problema habría si estuviéramos tratando aprovechamientos forestales (madera, pastos, etc...), puesto que en esa materia es clara la normativa a aplicar: la normativa sectorial propia: *“Los aprovechamientos **forestales** en el dominio público forestal se regirán por lo que se establece en los artículos 36 y 37 de esta ley”* (art. 15.3 de la Ley 43/2003).

Por el contrario, al excluir la propia ley a los terrenos agrícolas del concepto de “monte”, pero tener éstos el carácter de bien demanial propio de los terrenos catalogados, creemos que es de aplicación el régimen jurídico propio de los bienes de dominio público.

El artículo 84 de la Ley 3/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (*en adelante LPAP*), precepto de carácter básico conforme lo dispuesto en su Disposición Final Segunda, afirma que *“nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos. (...) Las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público se regirán en primer término por la legislación especial reguladora de aquéllas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de éstas, por las disposiciones de esta ley”*.

Autorización administrativa:

El art. 92 de la LPAP, cuyos apartados 1,2 y 4 ostentan carácter básico, establece en lo que aquí interesa, lo siguiente:



1. Las autorizaciones se otorgarán directamente a los peticionarios que reúnan las condiciones requeridas, salvo si, por cualquier circunstancia, se encontrase limitado su número, en cuyo caso lo serán en régimen de concurrencia y si ello no fuere procedente, por no tener que valorarse condiciones especiales en los solicitantes, mediante sorteo, si otra cosa no se hubiese establecido en las condiciones por las que se rigen.

2. No serán transmisibles las autorizaciones para cuyo otorgamiento deban tenerse en cuenta circunstancias personales del autorizado o cuyo número se encuentre limitado, salvo que las condiciones por las que se rigen admitan su transmisión.

(...)

4. Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración concedente en cualquier momento por razones de interés público, sin generar derecho a indemnización, cuando resulten incompatibles con las condiciones generales aprobadas con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso general.

Por otra parte, el apartado 3, de carácter supletorio, determina que *“las autorizaciones habrán de otorgarse por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, será de cuatro años”*. El párrafo 5 (también de aplicación supletoria) dejaría a la decisión del Ayuntamiento la posibilidad de conceder la autorización de forma gratuita o sujetarla a la aplicación de la correspondiente tasa.

El art. 108 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) se expresa en los siguientes términos.

*1. En los bienes de carácter forestal que, circunstancialmente y para favorecer su restauración arbórea, admitieran trabajos de descuaje y roturación, **podrá autorizarse el aprovechamiento agrícola** en estas condiciones:*

1.ª Que la autorización sea temporal y se obtenga con ella la efectiva restauración y mejora arbórea del predio.

2.ª Que el cultivo se efectúe en forma directa por los autorizados o por quienes con ellos convivan en su domicilio.

3.ª Que el aprovechamiento sobre cualquier parcela en favor del mismo usufructuario no exceda de cinco años.

2. Además de todos los trabajos y prestaciones personales que guarden relación inmediata con el cultivo a que se destinen las parcelas, los autorizados habrán de realizar en ellas cuantas operaciones de mejoras determine la Administración forestal, de oficio o a instancia del Ayuntamiento”.



Por tanto, conforme lo dispuesto en el artículo 92 de la LPAP, sería posible otorgar la autorización para aprovechamiento agrícola sobre suelo forestal de dominio público.

En cuanto a la duración de la misma, si la autorización cumpliera los requisitos y se otorgara con las finalidades descritas en el artículo 108 del RBEL, el plazo máximo de la autorización no podría exceder de cinco años. En caso contrario, podría ser de aplicación supletoria el plazo de cuatro años (incluidas las prórrogas) previsto en el artículo 92.3 de la LPAP.

Concesión demanial:

Según el artículo 75 del Reglamento de Bienes, la utilización de los bienes de dominio público se considera: de uso común, cuando corresponde por igual a todos los ciudadanos; **de uso privativo, que es aquél que limita o excluye la utilización por los demás interesados**; de uso normal, cuando es conforme al destino principal y uso anormal, si no fuera conforme a dicho destino.

El artículo 78.1.a) del precitado Reglamento de Bienes dispone que estará sujeto a concesión administrativa el uso privativo de bienes de dominio público, añadiendo el apartado 2 del mismo artículo que *“Las concesiones se otorgarán previa licitación, con arreglo a los artículos siguientes y a la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales”*.

La normativa local referente al uso de los bienes demaniales sólo contempla un procedimiento para ceder a terceras personas el uso privativo de estos bienes, que es el régimen de concurrencia a través de convocatoria pública, siguiendo para ello el procedimiento previsto en los artículos 82 a 88 del Reglamento de Bienes, de tal forma que el artículo 81 de esta norma declara nulas las concesiones que se efectúen apartándose del procedimiento allí establecido.

Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que en materia de concesión de bienes demaniales de las entidades locales, además de la normativa local, también resulta de aplicación la normativa básica que regula el patrimonio de las Administraciones públicas, como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior.

Así, el artículo 93 de la LPAP establece en sus cuatro primeros apartados (todos ellos de carácter básico), lo siguiente:

“1. El otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el artículo 137.4 de esta ley, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos en las leyes.

2. Cualquiera que haya sido el procedimiento seguido para la adjudicación, una vez otorgada la concesión deberá procederse a su formalización en documento



administrativo. Este documento será título suficiente para inscribir la concesión en el Registro de la Propiedad.

3. Las concesiones se otorgarán por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de 75 años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación.

4. Las concesiones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público podrán ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o condición o estar sujetas a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes del dominio público estatal regulada en el capítulo VIII del título I de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de Modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, o a las tasas previstas en sus normas especiales. (...)”.

Aunque el art. 79 del RBEL determina que el plazo de duración máxima de las concesiones sobre bienes de dominio público será de noventa y nueve años - a no ser que por la normativa especial se señale otro menor - en la actualidad, este plazo ha de ceder frente al previsto en el art. 93.3 LPAP, que es básico, y que prevé un plazo de duración de 75 años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que le sean de aplicación.

Conclusiones:

Aquellas porciones de un monte catalogado que hayan sido roturadas, cultivadas, y sean destinadas a la explotación agrícola no son consideradas monte a los efectos de la Ley 43/2003, pues no tienen naturaleza forestal y la propia Ley los excluye de su ámbito de aplicación; no obstante entendemos que su naturaleza demanial está fuera de toda duda si se encuentra dentro de los límites del monte incluido en el Catálogo.

Es posible el uso privativo de un bien de dominio público mediante una **autorización administrativa** conforme lo dispuesto en el artículo 92 de la LPAP (o, en el artículo 108 del RBEL si se cumplen los requisitos y finalidades previstas en el mismo) o mediante una **concesión demanial** regulada en el artículo 93 de la LPAP.

Difieren notoriamente ambas posibilidades en los plazos, puesto que el artículo 92.3 de la LPAP (apartado de aplicación supletoria) dispone que el plazo máximo de la autorización (incluidas prórrogas) será de 4 años, (serían cinco, si se autoriza conforme lo dispuesto en el artículo 108 del RBEL) mientras que las concesiones demaniales tienen una duración máxima de 75 años conforme lo dispuesto en el artículo 93.3 de la LPAP, éste sí, de carácter básico.

*Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales.
Murcia, 24 de enero de 2017.*