

**INFORME SOBRE LA CONCESION ADMINISTRATIVA
DE CAMORRITOS**

=====

Abogado: Jorge Jiménez-Zumalacárregui Alvarez
Abogado: Eduardo García de Enterria

Por la Asociación de Propietarios de Camorritos, se requiere a este Letrado para que emita un informe sobre el conflicto de intereses planteado sobre la "concesión administrativa" que sustenta sus derechos sobre los inmuebles que ocupan sus miembros y el resto de vecinos de la colonia situada en el término municipal de Cercedilla (Madrid).

Utilizo el término "informe", porque lo considero más preciso y adecuado que el de "dictamen". Y ello es debido, esencialmente, al hecho de que un dictamen en sentido estricto ya fue emitido en su día, y por voces más autorizadas que la mía.

Y pongo entre comillas el término concesión, porque su naturaleza jurídica no es, ni mucho menos, lo suficientemente clara y definida como para aplicarla al supuesto que nos ocupa.

Puntualizados estos extremos, el informe de este Letrado se va a centrar en las consecuencias prácticas que el asunto que nos ocupa y preocupa, puede llegar a suscitar.

Esencialmente, en mi opinión, el conflicto de intereses planteado tiene tres polos:

El primero es evidentemente el Ayuntamiento de Cercedilla, sobre cuyo patrimonio inmobiliario se establece la figura administrativa que da origen a la Colonia de Camorritos.

Los otros dos son los actuales "propietarios" - y permítaseme el entrecomillado - y la S.A. del Ferrocarril Eléctrico del Guadarrama, Compañía titular de la originaria "concesión administrativa".

Eventualmente, y en función del desarrollo del conflicto, estos últimos podrían actuar conjuntamente, o bien ser destinatarios de soluciones diferentes.

Desde el punto de vista municipal, está clara su intención de conseguir una solución tendente a clarificar definitivamente la indefinición jurídica sobre la que se asienta la Colonia de Camorritos. Su perspectiva también lo es. Se pretende recuperar el objeto de la concesión efectuada en fechas ya históricas (por las Reales Ordenes de 16 Abril 1920 y 27 Julio 1921), a fin de ejercer sobre el mismo, todos los derechos inherentes a la titularidad demanial.

En este sentido, y según nos han indicado personas dependientes del propio Ayuntamiento, se ha procedido a enviar a la Comunidad Autónoma (como organismo encargado del tema por transferencia de la Administración Central del Estado) un acuerdo del Pleno de la Corporación Municipal, solicitando la revocación de la concesión por incumplimiento de los términos de la misma.

Igualmente hemos podido saber que la Comunidad Autónoma ha encargado a este respecto un dictamen a un reconocido compañero.

Las consecuencias prácticas que una solución positiva a los intereses municipales tendría, deberían pasar forzosamente, en opinión de este Letrado, por un pleito ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid. Y que atrevo a afirmar que igualmente ante las correlativas del Tribunal Supremo.

En cualquier caso en mi opinión que la solución no está definida satisfactoriamente hacia las tesis municipales. No olvidemos que estamos ante una actuación llevada a cabo hace 65 años. Y en Derecho todo tiene una fecha límite de exigibilidad.

Desde el punto de vista de los "propietarios" o de la S.A. del Ferrocarril Eléctrico del Guadarrama - y quizás más desde la perspectiva de esta última - una primera solución está también clara:

La concesión no es otra cosa que una auténtica enajenación de los terrenos ocupados, que son propiedad (esta vez sin comillas), de sus actuales titulares.

Detenidos en este punto, es opinión de este Letrado, que, en ningún caso, deberían ser los "propietarios", ni la Sociedad, quienes deberían instar del poder judicial la aclaración de la naturaleza de sus derechos. Me parece que es más efectiva la situación actual, trasladando el peso de las actuaciones hacia quien se estima perjudicado (El Ayuntamiento a través de la Comunidad Autónoma), para actuar una vez conocidos sus argumentos legales.

En cualquier caso, estimo que la propia realidad de los hechos reconducirá el conflicto a sus auténticas dimensiones.

Expuestos estos términos enfrentados, existe una tercera alternativa. Quizás la más práctica en mi opinión, y digo práctica en el sentido de efectiva, o menos problemática, o más rápida (dentro de la lentitud habitual de este tipo de actuaciones, en cualesquiera de las opciones).

Consistiría en realizar una actuación conjunta con el Ayuntamiento de cara a los fines expuestos.

Y de nuevo deberemos hacer un inciso en este punto, para puntualizar que, puestas así las cosas, de esta actuación conjunta habría que excluir casi con seguridad a la S.A. del Ferrocarril Eléctrico del Guadarrama, por cuanto que se vería perjudicada en la parte del monte de la que es titular, y en la que no se ha cumplido el objetivo de concesión (construcción de "sanatorios de altura"). Tal y como a continuación se pone de manifiesto.

A este respecto, el Ayuntamiento ha manifestado su voluntad en este sentido, tendente a la consecución de una solución satisfactoria para ambas partes, y determinante del reconocimiento de los derechos de los "propietarios" instalados en la Colonia de Camorritos o en el Puerto de Navacerrada.

Esta solución, apuntada verbalmente a este Letrado, parte de un comienzo ya conocido: la revocación de la concesión y la recuperación de los terrenos afectados por el Ayuntamiento. Pero ello con una importante matización: se trataría de conseguir, simultáneamente de ser posible, la descatalogación de la parte de monte que ocupan la Colonia de Camorritos y el Puerto de Navacerrada, para, una vez transformados en bienes de plena disponibilidad municipal, proceder a su enajenación en favor de sus actuales ocupantes, por medio de una compraventa en la que se fijaría un precio simbólico (no habiéndose precisado cantidad concreta alguna). Ello supondría, previas las actuaciones administrativas correspondientes, "adquirir" de nuevo los inmuebles ocupados en la actualidad, aunque a un precio simbólico. Y, eso sí, con la certeza absoluta de la plena titularidad.

Está claro el interés municipal por esta solución, y no solamente por la fuente de ingresos extraordinarios y ordinarios que ello supondría, en cualquier caso nada desdeñables.

Lógicamente la aceptación por la Asociación y por todos y cada uno de sus miembros - y no miembros -, exigiría tomar la iniciativa ante el Ayuntamiento y que éste ofreciese suficientes garantías a la solución apuntada.

En resumen, y si la exposición ha sido lo suficientemente clara, la Asociación de Propietarios de Camorritos - y, repito todos y cada uno de ellos - se enfrenta al dilema de o bien esperar los resultados de las actuaciones iniciadas por los organismos públicos competentes para, en su caso, recurrir judicialmente contra ellas. O bien iniciar otras paralelas de cara al Ayuntamiento de Cercedilla, en los términos expuestos, que conduzcan a la definitiva definición de la titularidad ejercida sobre los inmuebles hasta la fecha ocupados.

Este es el informe emitido por este Letrado que,
por supuesto, someto a cualquier otra opinión mejor fundamenta-
da jurídicamente.

En Madrid a veinte de Noviembre de mil novecientos
ochenta y cinco.

J. Jiménez-Z

Entregado por
Antonio Tenabea
(1999)

ANTECEDENTES

CONSULTA

DICTAMEN

I.- Inexistencia de concesión administrativa

A) Las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921 no se refieren en absoluto a bienes de dominio público (condición necesaria, por definición, para que pueda hablarse de concesión de dominio), sino a bienes de la propiedad privada de los Ayuntamientos de Carabanchel y Haza de la Cruz.

B) La Real Orden de 16 de abril de 1920 no estableció un canon a pagar por la Sociedad del Ferrocarril por la ocupación de los terrenos, sino un auténtico canon de arrendamiento.

C) Si la Real Orden de 16 de abril de 1920, al no establecer un canon a pagar por la Sociedad del Ferrocarril por la ocupación de los terrenos, no es un canon de arrendamiento, sino un canon de explotación.

Dictamen emitido a requerimiento de la Compañía Continental Hispánica, S.A. sobre la naturaleza jurídica del negocio realizado mediante las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921, y contenido de los derechos atribuidos por estas resoluciones a la Sociedad Anónima del Ferrocarril Eléctrico del Guadarrama.

Junio de 1974

Sumario

	<u>Págs.</u>
III.- Transcendencia de la violación de la regla de la inalienabilidad de los bienes catalogados.	
ANTECEDENTES.	2
CONSULTA.	7
DICTAMEN.	8
I.- Inexistencia de concesión administrativa.	8
A) <u>Las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921 no se refieren en absoluto a bienes de dominio público (condición necesaria, por definición, para que pueda hablarse de concesión demanial), sino a bienes de la propiedad privada de los Ayuntamientos de Cercedilla y Navacerrada.</u>	9
B) <u>La Real Orden de 16 de abril de 1920 no estableció un canon a pagar por la Sociedad del Ferrocarril por la ocupación de los terrenos, sino un auténtico pre-</u> <u>cio</u>	15
C) <u>Ni la Real Orden de 16 de abril de 1920, ni la de 27 de julio de 1921, establecen un plazo determinado de duración de los derechos de la Sociedad, como era preceptivo en el otorgamiento de toda</u> <u>concesión demanial.</u>	16
II.- Existencia de una auténtica enajenación de los terrenos a favor de la Sociedad Anónima del Ferrocarril Eléctrico del -- Guadarrama: derechos y obligaciones de la Sociedad	18

Por la Compañía Continental Hispánica, Sociedad Anónima, se me requiere para que sobre los extremos que se -
precisarán emita dictamen en base a los siguientes

A N T E C E D E N T E S

Primero.- Por Real Orden de 16 de abril de 1920 se autorizó a -
la Sociedad Anónima del Ferrocarril Eléctrico del Guadarrama la
ocupación de 60 hectáreas de terreno del monte denominado "Pinar
y Agregados", propio del pueblo de Cercedilla, incluido en el -
Catálogo de la Provincia de Madrid con el número 32; de 23 hec -
táreas del monte denominado "Pinar Baldío", propio en comunidad-
de los pueblos de Cercedilla y Navacerrada, incluido en el mismo
Catálogo con el número 33; y de 2'50 hectáreas del monte "pinar
de la Helechosa", propio del pueblo de Navacerrada, asimismo -
catalogado con el núm. 25.

Segundo.- Del contenido de la citada Real Orden de 16 de abril -
de 1920, y a efectos del presente dictamen, interesa destacar -
los siguientes extremos:

A) La ocupación se otorgó para los fines taxativamente expresados en la instancia y proyecto presentado por el peticionario (construcción de "sanatorios de altura" término que indica, sin duda alguna, chalets o casas de descanso), - siendo "caso de nulidad de la concesión el dar a los terrenos - ocupados destino distinto al de los indicados fines" (cláusula 2^a de la Real Orden de 1920).

B) La Sociedad Anónima del Ferrocarril Eléctrico del Guadarrama se obligó a ingresar 16.185 pesetas en las arcas municipales de Cercedilla; 2.731'25 pesetas en cada una de las arcas municipales de Cercedilla y Navacerrada, y 1.274'37 pesetas en las arcas de Navacerrada, como valor de los terrenos de los montes, dentro de los 60 días siguientes al de la notificación al peticionario de esta resolución (cláusula 4^a de la Real Orden de 1920).

C) Asimismo, se obligó la Sociedad del Ferrocarril a responder de los daños que se causaron en la zona de ocupación y en una faja de 200 metros alrededor de la misma como consecuencia de la ejecución de las obras (cláusula 8 de la Orden), y a justificar en el plazo de un año contado desde la

notificación de la Real Orden "haber alcanzado la declaración de utilidad pública del Proyecto de Sanatorio" (cláusula 9 de la Orden).

D) La Sociedad del Ferrocarril se comprometió por último, a respetar los caminos y servidumbres existentes dentro del perímetro de la ocupación, a respetar el vuelo arbóreo y arbustivo, y a obtener, en su caso, la correspondiente concesión para aprovechar las aguas y canteras de los montes de referencia (cláusulas 5, 6 y 7 de la Orden).

Tercero.— La Orden de 16 de abril de 1920, a que se acaba de hacer referencia, fué aclarada al año siguiente por una nueva Real Orden, de fecha 27 de julio de 1921, la cual:

A) Autorizó "a la Sociedad del Ferrocarril Eléctrico del Guadarrama para construir en los terrenos cuya ocupación se le otorgó por Real Orden de 16 de abril de 1920, los edificios necesarios al establecimiento de comercios, talleres, casas para obreros, capilla y centros de solaz y recreo, y demás que sean necesarios a la comodidad de las personas que han de residir en la colonia sanitaria; y

B) Declaró que la referida Sociedad puede convenirse con los particulares que deseen construir por su cuenta dentro de los

expresados terrenos; pero entendiéndose que por los contratos que aquella celebre con particulares no se mermen lo más mínimo las facultades que las cláusulas de la concesión y los reglamentos administrativos confieren a la Administración para obligar a la Sociedad al cumplimiento de ellos, a los cuales esta quedará siempre sujeta como si no existieran los contratos aludidos".

Cuarto.- Las Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921 fueron ratificadas diez años más tarde por la Real Orden de 17 de enero de 1931, en la que se hizo constar expresamente haberse acreditado el oportuno pago a los municipios interesados de las cantidades fijadas en la primera de aquellas resoluciones.

Quinto.- No obstante lo anterior, el día 7 de enero de 1946 entre la Sociedad del Ferrocarril y los Ayuntamientos de Cercedilla y Navacerrada se concertó un convenio, en cuya virtud:

- A) "La Sociedad del Ferrocarril se obligó a entregar a los Ayuntamientos "dos pesetas por metro cuadrado de terreno que desde la fecha del convenio venda o enajene de los que restan disponibles de las expresadas concesiones".

B) "Los Ayuntamientos, por su parte, se comprometieron a no presentar reclamación alguna sobre la validez de los derechos que a la Sociedad del Ferrocarril le otorgaron las reales Ordenes de 1920 y 1921."

Sexto..- Haciendo uso de las facultades que le fueron otorgadas por la Real Orden de 27 de julio de 1921, la Sociedad del Ferrocarril ha cedido a terceras personas un importante número de parcelas de terreno para construir en las mismas en las condiciones previstas en la Real Orden de 16 de abril de 1920.

Los contratos de cesión se han hecho constar siempre en escritura pública, inscribiéndose en el Registro de la Propiedad correspondiente.

La Sociedad del Ferrocarril conserva todavía sin embargo, una décima parte aproximadamente de la extensión total de los terrenos de que se trata.

A la vista de los antecedentes expuestos, se formula a este Letrado la siguiente.

C O N S U L T A

A) Naturaleza del negocio jurídico realizado mediante las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921 y contenido real de los derechos y obligaciones atribuidos a la Sociedad Anónima del Ferrocarril del Guadarrama.

B) El incumplimiento de las obligaciones contraídas por la Sociedad del Ferrocarril como posible causa de extinción de sus derechos.

C) Repercusión de la legislación urbanística en orden a la posibilidad de edificar sobre los terrenos de que se trata.

Aceptando el anterior requerimiento, este Letrado tiene el honor de emitir el siguiente

D I C T A M E N

I

INEXISTENCIA DE CONCESION ADMINISTRATIVA.

El primer problema que lógicamente suscita - la decisión de las cuestiones consultadas es el de determinar - la naturaleza del negocio jurídico en virtud del cual se atribuyó a la Sociedad Anónima del Ferrocarril del Guadarrama el derecho a ocupar las 85'50 hectáreas de terreno de los montes catalogados de que se trata.

Por supuesto, el hecho de que las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y de 27 de julio de 1921 utilicen constantemente los términos de "concesión" y "concesionario" no autoriza a eludir el problema de precisar la naturaleza y el significado del negocio jurídico en cuestión, toda vez que parece innecesario recordar - es regla general de larga tradición - en nuestro derecho, consagrada desde muy antiguo por la jurisprudencia reiterada de nuestro Tribunal Supremo, que la califica -

ción de los actos y contratos debe hacerse atendiendo a su verdadero contenido, cualquiera que sea la denominación que les hubiesen atribuido los otorgantes.

Pues bien, basta un ligero examen del contenido de las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921 para advertir que no estamos en presencia de una auténtica concesión administrativa.

Así parece resultar en efecto, de las siguientes circunstancias, cuya trascendencia, en opinión de este Letrado, debe ser destacada a primer plano:

A) Las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921 no se refieren en absoluto a bienes de dominio público (condición necesaria, por definición, para que pueda hablarse de concesión demanial), sino a bienes de la propiedad privada de los Ayuntamientos de Cercedilla y Navacerrada.

Frente a ello no cabe alegar, para intentar justificar la aplicación de la técnica de la concesión en este caso, que los bienes en cuestión son montes catalogados, cuyo

régimen jurídico es semejante en algunos aspectos al de los bienes de dominio público, porque lo cierto es que, a pesar de ello, no se está en presencia de una propiedad demanial, único supuesto en que podría entrar en juego la fórmula concesional, sino sencillamente de una propiedad privada, aunque limitada por el Estado por motivos de utilidad social.

En este sentido hay que hacer constar que, en contra de la opinión que en principio mantuvo un importante sector doctrinal (por ejemplo, JORDANA DE POZAS, en su Derecho Administrativo, Madrid 1924, pág. 339 y 345; ROYO VILLANOVA, en Elementos de Derecho Administrativo, Valladolid 1948, pág. 443 y 444; y GASCON Y MARIN, Tratado de Derecho Administrativo, Madrid 1948, pág. 393 y 394), tanto la legislación como la jurisprudencia posterior al Código Civil han negado reiterada y firmemente a los montes catalogados el carácter de bienes de dominio público, estimando que no vienen mencionados en el art. 339 del Código Civil, y que si se denominan públicos es únicamente a efectos administrativos.

Así, en el Preámbulo del Real Decreto de 10 de octubre de 1902, que era la principal de las disposiciones

vigentes sobre montes catalogados en el momento de dictarse la Real Orden de 16 de abril de 1920, por la que se atribuyen a la Sociedad del Ferrocarril los derechos de que se trata, se dice:

"Conviene recordar, porque muy a menudo se olvida, que los montes públicos no son terrenos de dominio público, sino propiedades del Estado, de los Ayuntamientos y de los Establecimientos públicos, en que estas personas jurídicas ejercen sus derechos, tan plenamente como los propietarios particulares".

Y, ya en su parte dispositiva, el art.3º del mismo Decreto de 10 de octubre de 1902 expresa concretamente "que los montes públicos no son bienes de dominio público, sino de propiedad privada".

En términos similares se pronuncian algunos años después una Real Orden de 10 de enero de 1906 y un Decreto de 24 de febrero de 1908.

Este criterio se refleja asimismo en el Estatuto Municipal de 1924 y en la Ley Municipal de 1935, toda vez que

para determinar los bienes demaniales se remiten a lo dispuesto por el Código Civil, calificando a todos los demás bienes, y por tanto a los montes catalogados, como bienes patrimoniales.

La legislación de derecho privado mantuvo también -y mantiene hoy día- la distinción entre bienes de dominio público y montes catalogados, como lo demuestra el hecho de que el Reglamento Hipotecario de 1947 exceptúa de inscripción a los bienes de dominio público a que se refiere el art. 339 del Código Civil (art. 50 del Reglamento), declarando, no obstante, expresamente que "el dominio de los montes de utilidad pública se inscribirá en el Registro a favor del Estado, de los entes públicos territoriales o de los establecimientos a que pertenezca" (art. 30 del Reglamento).

La jurisprudencia, por su parte, tampoco ha dudado en ningún momento en calificar a los montes catalogados como bienes patrimoniales. Así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1917 declaraba que:

"Los montes (incluso los catalogados) son bienes patrimoniales de los municipios, como comprendidos en el dominio privado, pues aunque con arreglo a la Ley de 1863 (de Montes) se consideran como públicos, semejante calificación es puramente administrativa y no tiene trascendencia en el orden civil".

Por lo demás, no parece necesario referirnos a la actual legislación de montes y de régimen local, que, por supuesto, mantienen también la misma línea.

Lo importante es tener en cuenta que en 1920, - cuando se dicta la Real Orden por la que se otorgan a la Sociedad del Ferrocarril los derechos de que se trata, no existía - duda alguna sobre el carácter patrimonial privado de los montes catalogados.

Esta sólo circunstancia acredita suficientemente, a nuestro juicio, que, a pesar de los términos utilizados por las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921, no es posible hablar de concesión en el supuesto que contemplamos, puesto que la concesión demanial es única y exclusivamente el título jurídico habilitante para atribuir a un particular el

uso exclusivo o privativo de un bien de dominio público, y en el caso de que se trata no estamos en presencia de bienes de dominio público, sino, como hemos visto, de bienes patrimoniales.

El carácter patrimonial de los bienes cedidos a la Sociedad Anónima del Ferrocarril Eléctrico del Guadarrama es su -
ficiente, por tanto, para excluir la posibilidad de calificar
como concesión el negocio jurídico realizado mediante las Rea-
les Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921. La
concesión, insistimos, como instrumento peculiar de tráfico -
jurídico administrativo, únicamente es aplicable al dominio -
público, pero no a los bienes patrimoniales, que, en definiti-
va, continúan sujetos al tráfico civil (aunque se vean afecta-
dos por determinadas limitaciones establecidas por la legisla-
ción administrativa con la finalidad de asegurar su protec-
ción, conservación y defensa, limitaciones que ciertamente se
acentúan en el caso de los montes catalogados por razón de la
utilidad pública que indudablemente reportan).

Pero es que, además, aparte del carácter patrimonial de los bienes, existen otras circunstancias a las que nos referimos a continuación, que confirman así mismo la tesis que mantenemos (ausencia de concesión).

B) La Real Orden de 16 de abril de 1920 no estableció un cánón a pagar por la Sociedad del Ferrocarril por la ocupación de los terrenos, sino un auténtico precio.

En efecto, la cláusula 4^a de la resolución citada, literalmente transcrita, dice así:

"4°.-No se procederá a la entrega de los terrenos de que se trata en la anterior condición, hasta que por el concesionario se presenten en ese Distrito las cartas de pago de haber ingresado 16.185 pesetas en arcas municipales de Cercedilla, como valor de los terrenos del monte núm. 32; 2.731'25, en cada una de las arcas municipales de Cercedilla y Navacerrada, como valor de los terrenos del monte núm. 33, y en arcas municipales de Navacerrada 1.274'37 pesetas como valor de los terrenos del monte - núm. 25".

Los términos en que está redactada esta cláusula no dejan lugar a dudas: no se establece la obligación de satisfacer un cánón concesional por la ocupación de los terrenos, si-

no pura y simplemente la obligación de pagar su valor; esto es, la obligación de pagar su precio, precio que, además, - debía de satisfacerse antes de la entrega, lo que responde perfectamente a la técnica de la compraventa ("el vendedor -dice, efectivamente, el art. 1466 del Código Civil- no estará obligado a entregar la cosa vendida si el comprador no - le ha pagado el precio y no se ha señalado en el contrato un plazo para el pago").

C) Ni la Real Orden de 16 de abril de 1920, ni la de 27 de julio de 1921, establecen un plazo determinado de duración de los derechos de la Sociedad, como era preceptivo en el otorgamiento de toda concesión demanial.

Hay que tener en cuenta, efectivamente, que en 1920 se encontraba en vigor el art. 101 de la Ley General de Obras Públicas que en orden a las concesiones demaniales establecía como plazo máximo de duración temporal de las mismas el de 99 años. (como en la actualidad lo hace el art. 126 de - la Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964.

Forzosamente hay que reconocer, por tanto, la ausencia de plazo constituye un argumento más a favor del criterio que sostenemos (inexistencia de concesión), y ello no sólo por que significa una infracción de la norma citada, sino, sobre todo y fundamentalmente, porque en realidad la fijación de un plazo en el caso de que se trata era difícilmente compatible con la finalidad que perseguían las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921, que no es otra, como vamos a ver inmediatamente, que la de ceder los terrenos para urbanizar y construir en los mismos nada menos que una colonia de mil chalets o residencias ("sanatorios de altura").

Todas estas circunstancias (carácter patrimonial de los bienes, fijación de un verdadero precio por su adquisición y duración indefinida de los derechos atribuidos a la Sociedad), unidas al hecho cierto de que a simple vista el contenido de los derechos otorgados a la Sociedad del Ferrocarril excede con mucho, y no sólo por su duración temporal, del contenido típico de los derechos de un mero concesionario, acreditan suficientemente, a juicio de este Letrado, que el negocio jurídico realizado mediante las Reales Ordenes de 16 de abril de -

1920 y 27 de julio de 1921 no puede ser calificado jurídicamente como una simple concesión administrativa.

X

II

EXISTENCIA DE UNA AUTENTICA ENAJENACION DE LOS TERRENOS A FAVOR DE LA SOCIEDAD ANONIMA DEL FERROCARRIL ELECTRICO DEL GUADARRAMA: DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LA SOCIEDAD.

En el apartado anterior de este dictamen ha quedado demostrado que los términos "concesión" y "concesionario", utilizados por las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y de 27 de julio de 1921, no responden en realidad al contenido del negocio jurídico a través de ellas realizado. Es necesario, por tanto, prescindir de dichos términos y, en consecuencia, intentar precisar la naturaleza jurídica del negocio en cuestión atendiendo exclusivamente al contenido efec-

tivo de tales resoluciones.

Pues bien, formalmente no cabe duda de que nos encontramos ante una autorización para ocupar montes catalogados otorgada conforme al Decreto de 10 de octubre de 1902, disposición que en aquél tiempo regulaba la ocupación de terrenos y la constitución de servidumbre sobre montes catalogados.

En efecto, la Real Orden de 16 de abril de 1920 no sólo comienza por declarar en su cláusula primera que "se autoriza" a la Sociedad del Ferrocarril Eléctrico del Guadarrama la ocupación de los terrenos de los montes catalogados que indica, propios de los pueblos de Cercedilla y Navacerrada, sino que incluso hace referencia expresa al Real Decreto de 10 de octubre de 1902 en su cláusula novena (de la que después trataremos), relativa a la "declaración de utilidad pública del Proyecto de Sanatorio base de la concesión".

Materialmente, sin embargo, el problema de la verdadera naturaleza y trascendencia del negocio jurídico realizado a través de las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921 no puede resolverse más que a la vis -

ta de la entidad real y del contenido efectivo de los derechos adquiridos y de las obligaciones asumidas por la Sociedad del Ferrocarril de Guadarrama.

Ello nos lleva directamente al examen de tales derechos y obligaciones, tema éste del que tratamos a continuación, y que, a nuestro juicio, constituye el verdadero centro de gravedad de las cuestiones que nos han sido consultadas.

No obstante, como punto de partida indispensable para poder comprender en sus justos términos el alcance de los derechos y obligaciones de la Sociedad Ferrocarril, es preciso concretar antes cual fue la finalidad perseguida por las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921, toda vez que, como es lógico, el contenido de un negocio jurídico es siempre función necesaria y directa del fin que a través del mismo se trata de conseguir.

Pues bien, aunque este Letrado no conoce el -
texto íntegro de la Real Orden de 16 de abril de 1920, sino
únicamente la parte dispositiva de la misma, del contenido de
ésta, y sobre todo del contenido de la Real Orden de 27 de -
julio de 1921, se desprende con toda claridad que el fin pre-
tendido por estas resoluciones no era otro que el de lograr -
la construcción en los terrenos cedidos a la Sociedad del Fe-
rrocarril de una colonia de aproximadamente mil residencias -
("sanatorios de altura") para unos seis mil habitantes.

Si se tiene en cuenta que la extensión total -
de los terrenos cedidos a la Sociedad era solamente de 85,5
hectáreas, y que se había previsto no sólo la construcción del
elevado número de residencias indicado, sino también la de -
los edificios necesarios para el establecimiento de comercios,
talleres, etc. destinados al servicio de la colonia, fácilmen-
te se advierte que la finalidad esencial perseguida por las -

Y es de destacar que estas limitaciones no -
se establecieron con la finalidad de proteger el monte, sino,

Reales Ordenes de 1920 y 1921 era pura y simplemente la de urbanizar y construir los terrenos en cuestión, muy probablemente con el propósito de canalizar hacia aquél sector de la sierra el entonces incipiente turismo madrileño.

Concretamente, las únicas limitaciones que en relación con la facultad de edificar se impusieron a la Sociedad fueron las contenidas en la cláusula Adicional A, de la Real Orden de 16 de abril de 1920, esto es:

- No construir parcelas inferiores a 400 metros cuadrados.

- No edificar más que el 20 por 100 de cada parcela.

Y es de destacar que estas limitaciones no se establecieron con la finalidad de proteger el monte, sino,

como dice la cláusula mencionada de la Orden de 16 de abril de 1920, "con el objeto de que los edificios proyectados - tengan la ventilación adecuada a los fines que se destinan". En realidad, si bien es cierto que la parcela mínima no podía ser inferior a 400 metros cuadrados, también lo es que si se hubieran construido las 1.000 residencias que en aquél tiempo se pretendía edificar la superficie máxima de cada parcela tampoco hubiera podido exceder de 600 ó 700 metros cuadrados, lo cual pone de relieve la importancia de la urbanización que se pensaba realizar y confirma el criterio - de que el fin perseguido era realmente el de urbanizar y - construir.

Pues bien, partiendo de esta realidad, veamos ahora qué derechos en concreto se atribuyeron a la Sociedad del Ferrocarril. Fueron exactamente los siguientes, - según resulta del contenido de las Reales Ordenes de 16 de -

abril de 1920 y 27 de julio de 1921:

A) Derecho de ocupar con destino a la construcción de "sanatorios de altura" 85,5 hectáreas de terreno de los montes catalogados que se indican, propios de los pueblos de Cercedilla y Navacerrada (cláusulas primera y segunda de la Real Orden de 16 de abril de 1920).

Este derecho no se sometió a límite temporal alguno por lo que resulta evidente que se concedió a perpetuidad.

B) Derecho de urbanizar y parcelar los terrenos en cuestión, con el límite ya indicado de que la superficie mínima de cada parcela no podía ser inferior a 400 metros cuadrados (cláusula adicional A, de la Real Orden de 16 de abril de 1920).

C) Derecho de construir en cada parcela, con el límite también indicado de no edificar más que el 20% de la superficie de la misma, dejando libre una extensión igual a cuatro veces la de la construcción (cláusula adicional A, de la Real Orden de 16 de abril de 1920).

La propiedad de lo construido es obvio que pertenece única y exclusivamente al titular de la parcela, puesto que ninguna precisión se establece al respecto en las Reales Ordenes de 1920 y 1921.

D) Derecho de ceder parcelas a los particulares que desearan construir por su cuenta, pero quedando siempre responsable la Sociedad del exacto cumplimiento de las cláusulas de las Reales Ordenes de 1920 y 1921 (Real Orden de 27 de julio de 1921).

Veamos también las obligaciones contraídas por la Sociedad del Ferrocarril. Fueron concretamente las siguientes:

A) Obligación de pagar a sus propietarios (Ayuntamientos de Cercedilla y Navacerrada) el valor de los terrenos (cláusula cuarta de la Real Orden de 16 de abril de 1920).

B) Obligación de destinar los terrenos a la finalidad prevista por la Real Orden de 16 de abril de 1920 (cláusulas primera y segunda de la misma), cumpliendo los límites establecidos sobre extensión mínima de las parcelas y superficie máxima de edificación dentro de las mismas (cláusula adicional A, de la Orden de 1920).

C) Obligación de responder de los daños que se causaron como consecuencia de la ejecución de las obras de construcción de los chalets (cláusula octava de la Real Orden de 16 de abril de 1920).

D) Obligación de respetar el suelo arbóreo y arbustivo que no fuera necesario cortar para la ejecución de las obras; obtener autorización de la Jefatura Forestal para realizar las cortas necesarias a tal fin, y entregar lo corta-

do al rematante de los productos del primer período de ordena
ción de los montes o a los respectivos dueños de éstos (cláusula
la séptima de la Real Orden de 16 de abril de 1920).

E) Obligación de obtener en el plazo de un año
a contar de la notificación de la Real Orden de 16 de abril de
1920 la declaración de utilidad pública del Proyecto (cláusula
novena de la Real Orden).

F) Obligación de respetar los caminos y servi--
dumbres existentes, así como los aprovechamientos de aguas y -
canteras de los montes, para lo cual, en su caso, habría de "al
canzar la correspondiente concesión por los trámites reglamen-
tarios" (cláusula sexta de la Real Orden de 16 de abril de --
1920).

G) Por último, y como ya se ha dicho, en la --
Real Orden de 27 de julio de 1921 se impuso a la Sociedad una
nueva obligación: responder, en caso de cesión de parcelas a -
terceras personas, del cumplimiento de las obligaciones esta--

blecidas en las cláusulas de la Orden de 27 de julio de 1971.

Nos encontramos, en suma, con que, si bien con las limitaciones y las obligaciones a que acabamos de hacer referencia, las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921 atribuyeron a la Sociedad del Ferrocarril Eléctrico del Guadarrama el derecho de edificar, haciendo suyo lo edificado, sobre unos terrenos cuya ocupación se le cede a perpetuidad.

Ahora bien, éste es justamente el contenido del derecho de propiedad (la figura jurídica más próxima en la que podrían subsumirse los derechos de la Sociedad del Ferrocarril sería, en efecto, el derecho de superficie, pero no cabe hablar aquí de derecho de superficie porque la cesión del terreno no es temporal sino ilimitada en el tiempo; recordemos que precisamente la nota característica que diferencia el derecho de superficie del derecho de propiedad es la sujeción del derecho del superficiario a un plazo máximo de duración temporal: actualmente 50 años, según el art. 16 del Reglamento Hipotecario y 161 de la Ley del Suelo).

Más concretamente, podemos afirmar que:

- Respecto a la superficie ocupada por el edificio construido en cada parcela, la transmisión de la propiedad es total: se cede el suelo y el vuelo del terreno.
- Respecto al resto de la parcela, la transmisión de la propiedad es sólo parcial: se cede el suelo, pero no el vuelo arbóreo y arbustivo, puesto que, a la vista de lo dispuesto por la cláusula séptima de la Real Orden de 16 de abril de 1920, parece claro que los Ayuntamientos propietarios de los montes conservan la propiedad del vuelo.

Se produce así la separación entre la propiedad del suelo y la del vuelo, separación ya prevista en la antigua Ley de Montes de 1863 entonces vigente, y que la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ha calificado como "figura jurídica análoga a la comunidad de bienes" (Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1903 y 6 de julio de 1907; cita--

das por el Profesor Castán en su Derecho Civil Español, Común y Foral, tomo II, Madrid, 1957, pág. 329), aunque como dice el citado Profesor "más que una verdadera co~~co~~propiedad, lo que hay en estos casos (muy afines al derecho de superficie) es un concurso o yuxtaposición de derechos de propiedad distintos sobre una misma cosa (Colin y Capitant) o una figura de propiedad dividida" (en la actualidad la figura se encuentra regulada en la vigente legislación forestal y en el art. 30,3 del Reglamento Hipotecario, que admite y regula expresamente la inscrip- -ción del derecho real de vuelo sobre fincas rústicas ajenas).

Por todo lo expuesto, este Letrado entiende que, bajo la apariencia formal de una simple autorización para ocupar montes catalogados, mediante las Reales Ordenes de 16 de abril de 1970 y 27 de julio de 1971 se llevó a cabo material- -mente una auténtica enajenación de los terrenos de que se trata a favor de la Sociedad del Ferrocarril, aunque desde luego con las limitaciones y obligaciones antes referidas.

Que, en realidad, nos encontramos ante una au- -téntica enajenación resulta confirmado indirectamente, por --

otra parte, por el hecho cierto de que, en el supuesto de que no se aceptara la tesis que mantenemos, no quedaría otra posibilidad que sostener que mediante las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921 se constituyó un derecho real administrativo con el contenido que viene dado por los derechos y obligaciones a que antes hemos hecho referencia, esto es, con un contenido idéntico al del derecho de dominio.

Ahora bien, como dice el Profesor GARRIDO FALLA (Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, 1960, pág. 485):

"Un derecho real debe calificarse como administrativo siempre que presente peculiaridades respecto a su régimen jurídico que contrasten con el establecido por el derecho civil".

Es decir, si el contenido del derecho real, como ocurre en el caso de que tratamos, no presenta especialidad alguna y responde perfectamente a los tipos establecidos por el derecho privado, el derecho en cuestión no debe de ser calificado como administrativo (las consecuencias de tal calificación en la práctica no tendrían transcendencia alguna), sino como civil.

En el convenio celebrado en 1946 entre los Ayuntamientos de Cercedilla y Navacerrada, por una parte, y la Sociedad del Ferrocarril, por otra, se admite ya plenamente la existencia de una verdadera enajenación. En efecto, en este convenio, si bien se siguen utilizando los términos de "concesión" y "concesionario", se habla también pura y simplemente de "extensiones de terreno vendidas", de "terreno vendido" y del "precio en que sean vendidos los terrenos". En particular, es especialmente significativa a este respecto la cláusula -- cuarta del convenio, en la que la Sociedad del Ferrocarril se compromete a entregar a los Ayuntamientos citados:

"dos pesetas por metro cuadrado de terreno que desde esta -- fecha venda o enajene de los que restan disponibles de las expresadas concesiones cuya extensión se calcula en unos -- SEISCIENTOS MIL METROS CUADRADOS, salvo y a descontar lo -- que se destine a otras obras de urbanización, mejora o embellecimiento, es decir inaprovechable a los fines de enajenación y construcción particular".

III

TRANSCENDENCIA DE LA VIOLACION DE LA REGLA DE LA INALIENABILIDAD DE LOS MONTES CATALOGADOS.

La conclusión a la que hemos llegado en el apartado anterior de este dictamen (existencia de una auténtica -- enajenación) plantea, sin embargo, un nuevo problema. Nos referimos concretamente a la violación de la regla de la inalienabilidad de los montes catalogados.

Fué precisamente el Decreto de 10 de octubre de 1902 la primera disposición que en nuestro derecho estableció directamente la inalienabilidad de tales montes. En efecto, su art. 1º comienza por decir que:

"Aunque los montes públicos incluidos en el catálogo de -- las respectivas provincias, por revestir caracteres de utilidad pública e interés general, ya sean de la pertenencia del Estado, de los pueblos o de los establecimientos públicos, no pueden ser objeto de enajenación total ni parcial.."

En principio, el problema así planteado podría resolverse fácilmente manteniendo que el precepto citado era -- manifiestamente ilegal, puesto que la regla de la inalienabilidad no podía establecerse más que por Ley, y no existía en -- aquel tiempo norma legal alguna que pudiera servir de apoyo al precepto reglamentario en cuestión.

Ciertamente, a nuestro juicio, la ilegalidad -- del precepto reglamentario era evidente. Pero lo cierto es que cuando se publica el Decreto de 10 de octubre de 1902 hacía ya largo tiempo que la doctrina y la jurisprudencia (así, por -- ejemplo, las Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1894 y de 11 de febrero de 1895, citadas por el Profesor Guaita, en su libro Régimen jurídico administrativo de los montes, Santiago de Compostela, 1951, pág. 42) habían consagrado la regla de la inalienabilidad de los montes catalogados, basándose en que la Ley desamortizadora de 1 de mayo de 1855 (art. 2º, - norma 6), al exceptuarlos de venta, indirectamente los declaró inalienables.

Desde luego, esta postura carecía totalmente de base legal, puesto que, como dice el Profesor Guaita (obra citada, págs. 44 y 45):

"Las excepciones a la desamortización no suponían ninguna declaración de inalienabilidad, sino simplemente la facultad de reservarse ciertos bienes, la no obligación de venderlos, pero nunca la prohibición de enajenarlos".

Sin embargo, forzosamente tenemos que reconocer que, aunque construida exclusivamente por la doctrina y la jurisprudencia, la regla de la inalienabilidad de los montes catalogados estaba ya en vigor en 1920.

Ello obliga a examinar la transcendencia que pudo tener la violación de tal norma por las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921.

Pues bien, a nuestro juicio, la violación cometida hubiera podido dar lugar, en su momento, a la declaración de lesividad de las Ordenes en cuestión y a su ulterior impugnación en vía contenciosa, por haberse infringido la prohibición administrativa de enajenar a que nos referimos, y ser en consecuencia anulable la enajenación realizada. No obstante, - en la actualidad la Administración carece de posibilidad alguna para intentar conseguir la anulación de las Reales Ordenes de 1920 y 1921, toda vez que ha transcurrido con exceso el plazo de cuatro años dentro del cual puede acudir a la anulación de oficio (si el acto infringe manifiestamente la Ley y en tal -- sentido dictamina el Consejo de Estado, de acuerdo con lo pre-

visto en el art. 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo), o a su declaración de lesividad y posterior impugnación ante los tribunales contenciosos (si no concurren las circunstancias anteriores o si se prefiere utilizar este procedimiento, conforme a lo dispuesto por el art. 56 de la Ley Jurisdiccional), no siendo, por otra parte, aplicable el procedimiento revisor que regula el art. 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ya que los actos no se encuentran en ninguno de los casos a que se refiere el art. 47 de la propia Ley de Procedimiento Administrativo.

Es más, aún en el supuesto de que se mantuviera que la regla de la inalienabilidad de los montes catalogados suponía ya en aquel tiempo algo más que una simple prohibición administrativa de disponer, y que se trataba de una inalienabilidad semejante a la de los bienes de dominio público, de forma que cualquier enajenación de los mismos sería siempre nula de pleno derecho y no meramente anulable, tesis que ciertamente era ya entonces sostenida por la jurisprudencia (aunque con excepciones, como la constituida por el Real Decreto de 17 de

El hecho de la prescripción evitaría, -
enero de 1917, resolutorio de una cuestión de competencia, que
admitió el interdicto interpuesto por un particular que había-
comprado un monte catalogado al Estado, sin perjuicio del dere-
cho de la Administración para impugnar la validez de la venta),
aún en el supuesto, insistimos, de que se considerara nula de
pleno derecho la enajenación realizada a favor de la Sociedad-
del Ferrocarril, la solución sería la misma: la Administración-
no podría actualmente desconocer los derechos de la Sociedad.

Sencillamente, porque desde las Reales Ordenes-
de 1920 y 1921 han transcurrido más de 50 años, de forma que,-
en último extremo, la Sociedad habría adquirido sus derechos -
por prescripción.

Y a este respecto, debemos destacar que la juris-
prudencia siempre ha reconocido -y reconocía ya entonces- la -
posibilidad de adquirir por prescripción los montes cataloga--
dos (en abierta contradicción, desde luego, con la regla de la-
inalienabilidad, elaborada, como hemos dicho, por la propia ju-
risprudencia).

El hecho de la prescripción evitaría, -
pues, en último término, cualquier posible objeción que pudie-
ra oponerse a la efectividad actual de los derechos de la So-
ciedad.

IV

EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTRAIDAS POR LA SOCIE- DAD DEL FERROCARRIL COMO POSIBLE CAUSA DE EXTINCION DE SUS DE- RECHOS.

En el apartado segundo del presente dic-
tamen hemos expuesto detalladamente las obligaciones asumidas
por la Sociedad Anónima del Ferrocarril Eléctrico del Guada-
rrama, de acuerdo con el contenido en las Reales Ordenes de -
16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921. Veamos ahora las -
consecuencias que se podrían producir como consecuencia de un
posible incumplimiento de tales obligaciones.

Para ello es imprescindible, a juicio -
de este Letrado, distinguir las obligaciones propiamente deri-

vadas del negocio jurídico de aquéllas otras que, aunque mencionadas en las Reales Ordenes de 1920 y 1921, son en realidad simples obligaciones legales.

Concretamente, entre estas últimas, esto es, como obligaciones legales, incluimos la obligación de respetar los caminos y servidumbres existentes en el perímetro de los terrenos cedidos a la Sociedad (cláusula quinta de la Real Orden de 17 de abril de 1920), la obligación de respetar los aprovechamientos de aguas y canteras (cláusula sexta de la Real Orden) y también la obligación de respetar el vuelo arboreo y arbustivo (cláusula séptima).

Todas estas obligaciones se advierte -- fácilmente que afectan a la Sociedad del Ferrocarril (y a los terceros cesionarios de la misma) exactamente igual que a -- cualquier otra persona.

Por consiguiente, es evidente que el in cumplimiento de las citadas obligaciones por la Sociedad (o -- por los cesionarios de la misma) únicamente podría dar lugar

al ejercicio de las facultades (de recuperación y sanción) -- que a la Administración atribuyen las normas legales aplicables a la infracción de que se trate.

En ningún caso, a juicio de este Letrado, el incumplimiento de tales obligaciones podría provocar la resolución del negocio jurídico y la extinción de los derechos de la Sociedad, puesto que tal sanción no está prevista contractualmente, por lo que habría que acudir a la normativa aplicable al caso de que se tratara.

En cuanto a las obligaciones propiamente derivadas del negocio jurídico son, en síntesis, las siguientes.

- Pagar el precio de los terrenos (cláusula cuarta de la Real Orden de 16 de abril de 1970).

- Destinar los terrenos a la finalidad prevista en la Real Orden de 16 de abril de 1920 (cláusulas primera y segunda de la misma).

- Responder de los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse como consecuencia de la ejecución de las obras - - (cláusula octava).
- Obtener la declaración de utilidad pública del Proyecto (cláusula novena).

La primera de estas obligaciones ha sido ya cumplida por la Sociedad, por lo que no plantea ningún problema.

Los daños y perjuicios que pueden ocasionarse como consecuencia de la ejecución de las obras de construcción, según los propios términos de la Real Orden de 16 de abril de 1920, únicamente pueden dar lugar a la responsabilidad consiguiente, por lo que es evidente que ello no afecta en absoluto a la posible extinción de los derechos de la Sociedad.

Queda por examinar, por tanto, la transcendencia que puede tener el incumplimiento de las dos obligaciones restantes.

Pues bien, en nuestra opinión, solamente el incumplimiento de la obligación de destinar los terrenos a la finalidad convenida puede ser causa de extinción de los derechos de la Sociedad, toda vez que expresamente se estableció en la cláusula segunda de la Real Orden de 16 de -- abril de 1920 que:

"será caso de nulidad de la concesión dar a los terrenos ocupados destino distinto al de los indicados fines".

En realidad, se trataría de una resolución del negocio jurídico realizado. No obstante, debe advertirse que, como es lógico, una vez autorizada la parcelación de los terrenos y la cesión de parcelas a terceras personas, la resolución únicamente podría tener lugar respecto a la parcela o parcelas en relación con las cuales se hubiera incumplido o se incumpliera la obligación de destinarlas a la finalidad convenida, y naturalmente siempre que no hubiera transcurrido el plazo de prescripción de quince años que el Código Civil establece para exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Por último, en cuanto a la obligación - establecida en la cláusula novena de la Real Orden de 16 de - abril de 1920 (obligación de obtener la declaración de utili- dad pública del Proyecto), cuyo incumplimiento se sancionó -- también con la "nulidad de la concesión", este Letrado desco- noce si efectivamente tal cláusula fué o no cumplida por la - Sociedad.

Pero, en todo caso, es evidente que en el supuesto de que tal cláusula hubiera sido efectivamente in cumplida, ello no tendría la más mínima trascendencia en es- tos momentos, toda vez que, conforme a la cláusula novena de la Real Orden de 16 de abril de 1920, la declaración de utili- dad pública del Proyecto debía de obtenerse en el plazo de un año a contar desde la notificación de la misma.

Es decir, que el incumplimiento, de ha- berse producido, se produjo en el año 1921, esto es, hace más de cincuenta años, por lo cual en la actualidad la Administra- ción carecería de toda posibilidad de hacer valer tal incum- plimiento, tanto si se considera incumplimiento contractual -

pues en este caso entraría en juego el plazo de prescripción -- de quince años que el Código Civil establece para exigir el -- cumplimiento de las obligaciones contractuales, como si se estima que se trata del incumplimiento de una norma administrativa (concretamente, del art.7º del Real Decreto de 10 de octubre de 1902, que, efectivamente, estableció tal obligación), -- pues en tal supuesto serían plenamente aplicables las razones expuestas en el apartado anterior de este dictamen a propósito de la violación de la regla de la inalienabilidad de los montes catalogados.

V

LA RESPONSABILIDAD DE LA SOCIEDAD EN CASO DE CESION DE PARCE--
LAS A TERCERAS PERSONAS.

Veamos, finalmente, el problema que plantea el hecho cierto de que la Real Orden de 27 de julio de -- 1921, si bien autorizó expresamente a la Sociedad del Ferrocarril para ceder parcelas a terceras personas, declaró, no obstante, en el apartado segundo de su parte dispositiva, que en

todos los supuestos de cesión la Sociedad respondería frente a la Administración del estricto cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Real Orden de 16 de abril de 1920.

Interpretada esta resolución en sentido estricto, podría llegarse a la conclusión de que la Sociedad del Ferrocarril no podría nunca disolverse sin infringir la Real Orden de 27 de julio de 1921, lo que, en definitiva, podría llevar a pensar que, en contra de lo que hemos sostenido, la enajenación de los terrenos no se realizó incondicionadamente con carácter perpetuo, sino exclusivamente para producir efectos mientras existiese la Sociedad (es decir, estaríamos ante un derecho sujeto a una condición resolutoria).

La objeción anterior se salva fácilmente, sin embargo, si se tiene en cuenta la distinción a que antes nos hemos referido entre obligaciones propiamente derivadas del negocio jurídico y obligaciones legales.

Resulta evidente que la Real Orden de 27 de julio de 1921 no pudo pretender hacer responsable a la So-

ciudad del Ferrocarril del posible incumplimiento por parte - de los terceros cesionarios de las que hemos llamado obligaciones legales, pues esto sería sencillamente absurdo. La responsabilidad de la Sociedad es obvio que únicamente puede referirse a las obligaciones que hemos incluido como propiamente derivadas del negocio jurídico.

Por tanto, este Letrado entiende que, - una vez cumplidas estas obligaciones por los terceros cesionarios, cesaría toda posible responsabilidad de la Sociedad, y, por consiguiente, a partir de tal momento ningún obstáculo podría oponerse a su disolución.

En nuestra opinión, la situación de la Sociedad es exactamente la misma que la del fiador, cuya obligación se extingue al extinguirse la obligación afianzada - - (art.1847 del Código Civil).

Ahora bien, como las únicas obligaciones contractuales que en la actualidad subsisten son las de - - destinar las parcelas todavía no edificadas a la construcción

de residencias (en la forma prevista por la Real Orden de 16 - de abril de 1920), y responder de los daños que se puedan ocasionar como consecuencia de la ejecución de las obras, resulta, en definitiva, que en el momento en que tales parcelas hayan - sido construídas habrá desaparecido toda eventual responsabilidad de la Sociedad, y, por consiguiente, el obstáculo que en - orden a su extinción puede actualmente representar lo dispuesto por la Real Orden de 16 de abril de 1921.

VI

REPERCUSION DE LA LEGISLACION URBANISTICA EN ORDEN A LA POSIBILIDAD DE EDIFICAR SOBRE LOS TERRENOS CEDIDOS A LA SOCIEDAD DEL FERROCARRIL.

A lo largo de los apartados anteriores - de este dictamen hemos intentado resolver el problema básico - y fundamental de la titularidad de la Sociedad Anónima del Ferrocarril de Guadarrama sobre los terrenos que le fueron cedidos por las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921.

Como es lógico, sin embargo, las posibilidades actuales de edificación en los terrenos de que se trata dependen directamente de lo establecido en las normas urbanísticas que les sean aplicables.

Recordemos, en efecto, que los Planes de Ordenación Urbana son inmediatamente ejecutivos y obligatorios - tanto para la Administración como para los particulares (arts. 44 y 45 de la Ley del Suelo).

Pero, en todo caso, debemos advertir que las limitaciones establecidas en las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de Julio de 1921 (no edificar más del 20% de la superficie de cada una de las parcelas, cuya extensión, a su vez, no puede ser superior a 400 metros cuadrados), limitaciones que podemos considerar como contractuales, continúan obligado actualmente a la Sociedad, por lo que serían de aplicación pleno incluso en el supuesto de que el Plan permitiera - mayores posibilidades de edificación. El incumplimiento de la cláusula adicional A) de la Real Orden de 16 de abril de 1920

que establece tales limitaciones podría dar lugar, como ya se ha dicho, a la extinción de los derechos de la Sociedad en relación con la parcela de que se tratara.

Por el contrario, en el supuesto de que, de acuerdo con las normas del Plan, no se pudiera edificar lo previsto en la Real Orden de 16 de abril de 1920, parece claro también que la Sociedad podría solicitar la resolución del negocio jurídico realizado mediante las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921 respecto a las parcelas que todavía conserva en su poder.

Finalmente, en el caso de que no existiera aprobado Plan de Ordenación aplicable a los terrenos de que se trata, habría que estar a lo dispuesto en las Reales Ordenes de 1920 y 1921, que contienen, como hemos visto, previsiones concretas y determinadas en orden a la urbanización y construcción de los terrenos que, por lo tanto, constituyen en definitiva, una verdadera ordenación de los mismos.

A estos efectos debe recordarse que en la fecha en que se dictaron las Ordenes en cuestión no existía una normativa análoga a la de la vigente Ley del Suelo, puesto que la Legislación de régimen local todavía no había abordado directamente el problema del urbanismo, no exigiendo para la ordenación de los terrenos la aprobación de planes formales.

Por supuesto, en el caso de que en el futuro se redactase cualquier Plan de Ordenación que afectara a los terrenos en cuestión, debería respetarse e incluirse en las previsiones del mismo la ordenación resultante de las Ordenes Ministeriales de 1920 y 1921, que en su mayor parte está ya realizada y ejecutada. De lo contrario, la Sociedad podría solicitar la resolución del negocio jurídico efectuado.

Por todo lo expuesto, el Letrado que suscribe cree posible contestar a la Consulta formulada con las siguientes

CONCLUSIONES

Primera..- El negocio jurídico realizado mediante las Reales -

Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921, a pesar de los términos "concesión" y "concesionario" utilizados por estas resoluciones, no puede ser calificado jurídicamente por las razones expuestas en cuerpo de este dictamen como una auténtica concesión administrativa.

Segunda.— Formalmente las Reales Ordenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921 otorgaron a la Sociedad Anónima del Ferrocarril Eléctrico del Guadarrama una simple autorización para ocupar los terrenos de los montes catalogados a que las mismas se refieren, autorización que en aquel tiempo se encontraba regulada por el Real Decreto de 10 de octubre de 1902.

Materialmente, sin embargo, las Reales Ordenes de 1920 y 1921 llevaron a cabo una verdadera enajenación de los terrenos de los montes en cuestión a favor de la Sociedad del Ferrocarril, atribuyendo a esta Sociedad un auténtico derecho de propiedad, si bien con las limitaciones y obligaciones a que se ha hecho referencia en el apartado segundo del presente dictamen.

Tercera..- La infracción de la regla de la inalienabilidad de los montes catalogados, vigente ya en aquel tiempo (por construcción jurisprudencial), no puede ser invocada en la actualidad por la Administración para intentar la anulación del negocio jurídico de que se trata, por haber transcurrido con exceso el plazo de cuatro años dentro del cual la Administración puede acudir a la anulación de oficio (si el acto infringe manifiestamente la Ley y en tal sentido dictamina el Consejo de Estado, de acuerdo con lo previsto en el art. 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo), o a su declaración de lesividad y posterior impugnación ante los Tribunales (si no concurren las circunstancias citadas, o si se prefiere utilizar este procedimiento, conforme a lo dispuesto por el art. 56 de la Ley jurisdiccional), no siendo aplicable el procedimiento de revisión que regula el art. 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo porque los actos no se encuentran en ninguno de los casos a que se refiere el art. 47 de la propia Ley de Procedimiento.

En todo caso, el hecho de la prescripción, en -

último término, evitaría cualquier posible objeción que pudiera oponerse a la efectividad actual de los derechos de la Sociedad.

Cuarta.- En la actualidad, el único incumplimiento por parte de la Sociedad que podría ser alegado por la Administración para intentar resolver el negocio jurídico realizado en 1920 es el que se cometería si se destinaran los terrenos a fines distintos de los convenidos.

Las consecuencias del incumplimiento de tal obligación se limitarían única y exclusivamente a la parcela o parcelas de que se tratara.

Los daños y perjuicios que puedan ocasionarse como consecuencia de la ejecución de las obras de construcción únicamente podrían dar lugar a la exigencia de la responsabilidad consiguiente, y lo mismo el incumplimiento de las obligaciones que hemos calificado como legales en el cuerpo de este dictamen (obligación de respetar el vuelo arboreo y arbustivo,

los caminos y servidumbres existentes y las aguas y canteras).

Quinta.- La responsabilidad de la Sociedad del Ferrocarril establecida por la Real Orden de 27 de julio de 1921 para los supuestos de cesión de parcelas a terceras personas debe entenderse referida exclusivamente al cumplimiento de las obligaciones propiamente derivadas del negocio jurídico (no a las obligaciones legales).

Por consiguiente, tal responsabilidad quedará extinguida en el momento en que se edifiquen todas las parcelas todavía no construídas en la forma prevista por la Real Orden de 16 de abril de 1920.

A partir de tal momento desaparecerá, a juicio de este Letrado, cualquier objeción que, en base a la Real Orden de 16 de abril de 1920, pudiera oponerse a la disolución de la Sociedad.

Sexta.- Las posibilidades actuales de edificación en los terre-

nos cedidos a la Sociedad en 1920 dependen de lo establecido - en las normas urbanísticas que les sean aplicables.

Pero en todo caso, aunque el Plan aplicable permitiera construir en mayor proporción que la prevista en la - Real Orden de 16 de abril de 1920, la Sociedad tendría que respetar las limitaciones establecidas en tal resolución (no construir más del 20% de la superficie de cada parcela, que, a su vez, no puede ser inferior a 400 metros cuadrados).

Tal es mi dictamen, que con gusto someto a cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho y que doy y firmo en Madrid a cinco de junio de mil novecientos setenta y cuatro.

