



FACULTAD DE DERECHO

**EL APROVECHAMIENTO DE MONTES DE
UTILIDAD PÚBLICA: CASO PARADIGMÁTICO
DE CAMORRITOS, COMUNIDAD DE MADRID**

Autor: Ane Portuburu Lasa

5ºE5

Derecho Administrativo

Tutor: Ignacio Zurdo Garay-Gordóvil

Madrid

Marzo 2026

A mi Aitona Txomin

Fuiste tú quien me ayudó a elegir este camino cuando yo aún no sabía bien hacia dónde mirar. Sin tu cariño, tu sabiduría y tu confianza en mí, quizás este trabajo no existiría.

Pero lo que más te agradezco es la herencia que me dejas: el valor del esfuerzo, de hacer las cosas bien, de no rendirse cuando el camino se pone cuesta arriba. Eso lo aprendí de ti, y ha estado conmigo cada día de esta carrera.

Te fuiste el 2 de marzo, pero sé que todo lo que me diste vivirá conmigo para siempre.

Gracias, Aitona. Te quiero mucho. Hasta el cielo.

Resumen:

El presente trabajo analiza el régimen jurídico de los Montes de Utilidad Pública en el ordenamiento español, con especial atención a su naturaleza demanial y al sistema de concesiones que permiten su aprovechamiento privativo. Partiendo de un enfoque jurídico-dogmático que va de lo general a lo particular, se examina la normativa estatal y autonómica aplicable, la distribución de competencias y los principios constitucionales que sustentan la protección de estos espacios forestales, para aplicar posteriormente este marco teórico al estudio del caso concreto del monte de Camorritos (Cercedilla, Madrid), analizando la evolución jurídica de la concesión otorgada en 1920, los conflictos derivados de su extinción y las potestades de recuperación posesoria de la Administración.

Palabras clave: Montes de Utilidad Pública, Dominio público forestal, Concesión demanial, Prescripción adquisitiva, Recuperación posesoria, Demanialidad por afectación, Camorritos.

Abstract:

This paper analyses the legal regime of Public Utility Forests in the Spanish legal order, with particular attention to their public domain nature and the concession system that allows their private use. Drawing on a legal-dogmatic approach that moves from the general to the particular, it examines the applicable state and regional legislation, the distribution of competences and the constitutional principles underpinning the protection of these forest areas, before applying this theoretical framework to the specific case of the Camorritos forest (Cercedilla, Madrid), analysing the legal evolution of the concession granted in 1920, the disputes arising from its termination and the Administration's powers of possessory recovery.

Keywords: Public Utility Forests, Public forestry domain, Administrative concession, Adverse possession, Possessory recovery, Legal affectation to public domain, Camorritos.

ÍNDICE

CAPITULO 1: INTRODUCCIÓN	8
1.1. JUSTIFICACIÓN Y RELEVANCIA JURÍDICA DEL TEMA	8
1.2. OBJETIVOS DEL TRABAJO Y METODOLOGÍA EMPLEADA.....	9
1.3. FUENTES NORMATIVAS, DOCTRINALES Y JURISPRUDENCIALES.....	10
CAPÍTULO 2: LOS MONTES DE UTILIDAD PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL	11
2.1. CONCEPTO JURÍDICO Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	11
2.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA: DESDE LA DESAMORTIZACIÓN HASTA LA LEGISLACIÓN MODERNA	12
2.3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS MONTES PÚBLICOS: DOMINIO PÚBLICO NATURAL O PATRIMONIAL.....	14
CAPÍTULO 3: MARCO NORMATIVO APLICABLE.....	15
3.1. LEGISLACIÓN ESTATAL BÁSICA	15
3.1.1. La Ley 43/2003, de Montes, y su reforma de 2015	15
3.1.2. Otras normas sectoriales relevantes	16
3.2. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	17
3.3. RÉGIMEN JURÍDICO EN LA COMUNIDAD DE MADRID.....	18
CAPÍTULO 4: EL RÉGIMEN DEL DOMINIO PÚBLICO FORESTAL.....	20
4.1. LA DEMANIALIDAD FORESTAL: CONCEPTO Y CONSECUENCIAS JURÍDICAS	20
4.2. PRINCIPIOS DEL DOMINIO PÚBLICO: INALIENABILIDAD, IMPRESCRIPTIBILIDAD E INEMBARGABILIDAD	21
4.3. LIMITACIONES AL USO Y DISFRUTE DE LOS BIENES DEMANIALES	22
4.3.1. Uso común general y uso común especial.....	22
4.3.2. Uso privativo y ocupación del dominio público forestal	22
4.3.3. Limitaciones derivadas de la legislación forestal y ambiental.....	23
4.4. PROTECCIÓN JURÍDICA DEL DOMINIO PÚBLICO FORESTAL: DESLINDE, RECUPERACIÓN POSESORIA Y TUTELA ADMINISTRATIVA.....	23

4.4.1. El deslinde del dominio público forestal.....	24
4.4.2. La recuperación posesoria de oficio.....	24
4.4.3. La tutela administrativa del dominio público forestal	25
CAPÍTULO 5: LAS CONCESIONES Y AUTORIZACIONES DEMANIALES EN LOS MUPS	26
5.1 CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA CONCESIÓN DEMANIAL	26
5.2 DISTINCIÓN ENTRE CONCESIÓN Y AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA ..	27
5.3 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE OTORGAMIENTO.....	28
5.4 DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO	30
5.4.1 Derechos del concesionario: El uso privativo y la propiedad técnica.....	30
5.4.2 Obligaciones económicas: El canon y la indemnización por uso.....	31
5.4.3 Obligaciones de conservación y compatibilidad ambiental.....	31
5.4.4 El deber de reversión y las limitaciones al vencimiento.....	32
5.5. CAUSAS DE EXTINCIÓN Y EFECTOS JURÍDICOS	33
5.5.1. El transcurso del plazo como causa automática de extinción.....	34
5.5.2. Otras causas de extinción: Caducidad, Renuncia y Rescate	34
5.5.3. Efectos jurídicos inmediatos: Reversión o Demolición	35
5.5.4. La situación de ocupación ilegal y la recuperación de oficio.....	36
CAPÍTULO 6: ESTUDIO DE CASO: EL MONTE DE CAMORRITOS (CERCEDILLA, COMUNIDAD DE MADRID)	37
6.1. ORIGEN HISTÓRICO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN DE 1920	37
6.2. LOS CONFLICTOS JURÍDICOS DERIVADOS DE LA EXTINCIÓN: USUCAPIÓN, URBANISMO, RECUPERACIÓN POSESORIA Y DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL .	40
6.3. VALORACIÓN CRÍTICA: EL FUTURO DE CAMORRITOS Y LA TUTELA DEL DOMINIO PÚBLICO FORESTAL	44
7. CONCLUSIONES.....	48
7.1. CONCLUSIONES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MUP Y EL CASO CAMORRITOS.....	48
7.2. REFLEXIONES FINALES: EL FUTURO DE CAMORRITOS	49
8. BIBLIOGRAFÍA.....	51

9. ANEXO	58
9.1 NOTA SIMPLE – REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE SAN LORENZO EL ESCORIAL N°2	58

ABREVIATURAS:

BOE	Boletín Oficial del Estado
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
LH	Ley Hipotecaria
LM	Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes
MUP	Monte de Utilidad Pública
NNSS	Normas Subsidiarias de Planeamiento
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PORN	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama
RBEL	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
SAFEG	Sociedad Anónima del Ferrocarril Eléctrico del Guadarrama
SNUEP	Suelo No Urbanizable de Especial Protección
RP	RP
CM	Catálogo de Montes

CAPITULO 1: INTRODUCCIÓN

1.1. JUSTIFICACIÓN Y RELEVANCIA JURÍDICA DEL TEMA

La figura de los Montes de Utilidad Pública representa uno de los mayores retos del Derecho Administrativo contemporáneo, pues en su régimen jurídico confluyen, y a menudo tensionan, la protección del patrimonio forestal, la planificación territorial y la naturaleza inalienable del dominio público. Su configuración jurídica, de carácter especial, responde a la necesidad de salvaguardar determinados espacios forestales que, por sus características, ya sean ambientales, ecológicas, paisajísticas o sociales, desempeñan un papel que va más allá del ámbito exclusivamente patrimonial y tiene un interés general.¹

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, el interés de los MUP no se limita a su condición de bienes de dominio público, sino que se extiende al régimen de concesiones y autorizaciones demaniales, mecanismos que permiten conciliar el interés público forestal con explotaciones privadas dentro de límites y condiciones legales estrictas.²

La relevancia de este trabajo de investigación recae sobre la existencia de conflictos y controversias jurídicas en torno a la ocupación y utilización de montes públicos, especialmente en aquellos casos en los que concurren aprovechamientos históricos, concesiones antiguas o situaciones administrativas complejas. Así, el estudio del monte de Camorritos, que se encuentra en el municipio de Cercedilla, representa un caso paradigmático para examinar cómo los principios del dominio público forestal y el régimen concesional han sido implementados, interpretados y a veces tensionados en una situación específica y hoy judicializada.³

El análisis de este caso permite poner de manifiesto la relevancia de una correcta delimitación jurídica de los MUP y de las figuras de uso privativo sobre los mismos, además de la necesidad de asegurar una tutela efectiva del interés general ante posibles

¹ Cfr: Blanco Higuera, A. L., "La propiedad pública de los montes como condición necesaria para su catalogación, antes y después de la Ley de Montes de 2003", *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 30, mayo 2013, pp. 1-35; Fernández-Espinar Muñoz, C., "El régimen jurídico de los montes públicos y su inscripción en el RP: debate doctrinal e instrumentos jurídicos de protección", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 120, mayo-agosto 2021, pp. 347-376.

² Cfr: Acuerdo núm. 724, Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, 14 de mayo de 2024, Consideraciones de Derecho, p. 7, en relación con el art. 101 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (BOE de 4 de noviembre de 2003).

³ Cfr: Ayuntamiento de Cercedilla, *Camorritos y Puerto de Navacerrada: información a los vecinos*, folleto informativo, 2020, pp. 3 y 6-7.

pretensiones de apropiación o consolidación de derechos que no sean compatibles con la naturaleza demanial de estos bienes.⁴

1.2. OBJETIVOS DEL TRABAJO Y METODOLOGÍA EMPLEADA

El objetivo principal es analizar el régimen jurídico de los MUP en el ordenamiento jurídico español, prestando especial atención a su naturaleza como bienes de dominio público y al sistema de concesiones y autorizaciones demaniales que permiten su aprovechamiento, tomando como referencia el caso concreto los MUP de Camorritos.

Para alcanzar este objetivo general, el trabajo se propone una serie de objetivos específicos. En primer lugar, se pretende estudiar el concepto jurídico de MUP y su evolución histórica, identificando los fundamentos constitucionales y legales que sustentan su especial protección.⁵ En segundo lugar, se analizará el marco normativo aplicable, tanto a nivel estatal como autonómico, poniendo especial énfasis en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia forestal y de protección del medio ambiente.⁶ Por otro lado, se estudiarán el régimen del dominio público forestal y las pertinentes concesiones y autorizaciones demaniales de los MUP para terminar dando paso al análisis técnico-jurídico del Caso de Camorritos en el municipio madrileño de Cercedilla.

La investigación emplea una técnica de contraste entre la tesis de la propiedad privada alegada por los ocupantes y la realidad demanial reflejada en el CM y el RP. Además, mediante el examen de una nota registral de una finca afectada por una concesión, se verificará la naturaleza de los asientos para determinar la ausencia del requisito de posesión en concepto de dueño (*animus domini*).⁷

Por ende, el trabajo tiene como objetivo aplicar el marco teórico y normativo expuesto al estudio del caso de Camorritos, analizando su evolución jurídica a partir de las Reales Órdenes, las normas urbanísticas y la documentación administrativa relevante, con el fin de identificar los principales problemas jurídicos existentes y realizar una valoración crítica desde la perspectiva del Derecho Administrativo especial.

⁴ Cfr. Dictamen núm. 448/21, Comisión Jurídica de la Comunidad de Madrid, pp. 23 y 33.

⁵ Vid. Blanco Higuera, A. L., *op. cit.*, pp. 4-8.

⁶ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE de 22 de noviembre de 2003), art. 12; *vid.* también Pérez-Soba Díez del Corral, I., citado en Blanco Higuera, A. L., *op. cit.*, p. 27, nota 27.

⁷ Cfr. Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, pp. 42-43.

En cuanto a la metodología empleada, el trabajo se basa fundamentalmente en una metodología jurídico-dogmática, centrada en el análisis e interpretación de la normativa vigente, la doctrina científica especializada y la jurisprudencia de los tribunales. Esta metodología se complementa con el estudio de fuentes documentales de carácter histórico y administrativo, especialmente en lo relativo al caso práctico objeto de análisis. El enfoque adoptado sigue un criterio sistemático, partiendo de los conceptos generales para llegar al estudio de un supuesto concreto.

1.3. FUENTES NORMATIVAS, DOCTRINALES Y JURISPRUDENCIALES

Para el desarrollo del presente trabajo se ha acudido a un conjunto amplio y heterogéneo de fuentes jurídicas, estructurado en tres niveles que permiten abordar la complejidad del caso de Camorritos.

En el ámbito normativo, el estudio se cimenta sobre la legislación básica estatal, principalmente la LM⁸, y la LPAP⁹. A nivel autonómico, se ha analizado la Ley 16/1995 Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, junto con instrumentos de planificación prevalentes como el PORN. De especial relevancia ha sido la recuperación de fuentes históricas, concretamente las Reales Órdenes de 16 de abril de 1920 y 27 de julio de 1921, que constituyen el título concesional originario,¹⁰ así como las NNSS de Cercedilla de 1985

Desde el punto de vista constitucional, se han examinado los preceptos relativos al régimen del dominio público (art. 132 CE) y el deber de protección del medio ambiente (art. 45 CE).

En el plano jurisprudencial, el trabajo incorpora un análisis actualizado de la doctrina del Tribunal Supremo y de los tribunales superiores de justicia sobre concesiones demaniales y recuperación de oficio, con especial atención a la STS 1223/2024, que clarifica el régimen de reversión y demolición tras la extinción de títulos administrativos.¹¹

⁸ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁹ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

¹⁰ Real Orden de 16 de abril de 1920 y Real Orden aclaratoria de 27 de julio de 1921, por las que se concedió a la Sociedad Anónima Ferrocarril Eléctrico de Guadarrama la ocupación de terrenos en los montes n.º 32 y 33 del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Madrid. *Vid.* Dictamen núm. 448/21, Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, *op. cit.*, pp. 7 y 23.

¹¹ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1223/2024, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, de 8 de julio de 2024 (Recurso de casación núm. 2737/2023; ECLI:ES:TS:2024:3844; <https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-contencioso-administrativo-ts-8-7-24-48596828>).

CAPÍTULO 2: LOS MONTES DE UTILIDAD PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

2.1. CONCEPTO JURÍDICO Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El punto de partida para el análisis jurídico de los MUPS debe situarse en la definición legal de “monte” contenida en la normativa básica estatal. El artículo 5 de la LM define el monte bajo una perspectiva multifuncional, abarcando terrenos con especies forestales y aquellos que cumplan funciones ambientales o protectoras.¹² Esta concepción funcional desplaza la visión estrictamente productivista, integrando valores sociales y paisajísticos en el ecosistema forestal.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, los montes se clasifican por su titularidad en públicos y privados. Dentro de la primera categoría, la de montes públicos, la legislación establece una distinción fundamental basada en su naturaleza jurídica: los montes de dominio público (demaniales) y los montes patrimoniales. Los montes de dominio público son aquellos que, perteneciendo a una entidad pública, han sido afectados al uso o servicio público, incluyendo expresamente a todos los montes integrados en el Catálogo de MUP.¹³

La inclusión de un monte en el Catálogo genera una presunción *iuris tantum* de posesión a favor de la entidad pública a cuyo nombre figure, la cual solo puede ser impugnada en juicio declarativo de propiedad ante los tribunales civiles.¹⁴ Esta prerrogativa se traduce en la potestad de recuperación de oficio o *interdictum proprium*, que faculta a la Administración para recobrar la tenencia del bien en cualquier tiempo ante ocupaciones sin título.

En Cercedilla el término municipal cuenta con montes de incalculable valor integrados en este régimen, destacando el MUP nº 32 "Pinar y Agregados" y el MUP nº 33 "Pinar Baldío".¹⁵ Dada su naturaleza demanial, la normativa forestal vincula al

¹² Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes art. 5, *op. cit.* Cfr. Blanco Higuera, A. L *op. cit.*, p. 4.

¹³ *Ibid.*, art. 12.1.a). Cfr. Fernández-Espinar Muñoz, C., *op. cit.*, p. 360.

¹⁴ Ley de Montes de 8 de junio de 1957, art. 10: la inclusión en el Catálogo otorga la presunción de posesión a favor de la entidad pública titular. *Vid.* Fernández-Espinar Muñoz, C., *op. cit.*, p. 362; Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, p. 33.

¹⁵ Ambos montes se incluyeron en el primer Catálogo de Montes de Utilidad Pública de España en 1862. El MUP nº 32 está inscrito en el RP nº 2 de San Lorenzo del Escorial como finca de Cercedilla nº 8, con primera inscripción de 19 de septiembre de 1867; el MUP nº 33 como finca de Cercedilla nº 9, con primera inscripción de 19 de noviembre de 1867. *Vid.* Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 7-8; Acuerdo núm. 724, *op.cit.*, Antecedentes de Hecho, Primero.

planeamiento urbanístico, obligando a clasificar estos suelos como SNUEP.¹⁶ De este modo, se garantiza la integridad del demanio forestal frente a presiones urbanizadoras, asegurando que su uso sea siempre compatible con la función de conservación ambiental.

Sobre esta base, la condición de MUP exige un acto administrativo de inclusión en el Catálogo por parte de la Administración competente. Este régimen jurídico reforzado no es automático, sino que se fundamenta en la concurrencia de un interés público cualificado derivado de las funciones del monte (protección hídrica, biodiversidad y equilibrio ecológico), lo que encuentra su anclaje constitucional en la conjunción de los artículos 45 y 132 CE¹⁷.

Bajo este marco, la LM eleva a categoría de demanio a los montes catalogados por razones de servicio público, dotándolos de un estatuto de inalienabilidad e imprescriptibilidad que trasciende la mera facultad de defensa para convertirse en una obligación inexcusable de custodia. Dicha vinculación se materializa en la potestad de recuperación de oficio y en la necesaria subordinación del planeamiento urbanístico, garantizando así la integridad del territorio frente a cualquier pretensión de apropiación o aprovechamiento privado de carácter perpetuo.

2.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA: DESDE LA DESAMORTIZACIÓN HASTA LA LEGISLACIÓN MODERNA

La configuración actual de los MUP no puede comprenderse sin atender a su evolución histórica. Durante el Antiguo Régimen, los montes se encontraban vinculados a bienes comunales, de propios o de titularidad real, cumpliendo funciones esenciales para las comunidades locales.¹⁸

Esta situación se vio profundamente alterada a partir del siglo XIX con los procesos de desamortización, especialmente las de Mendizábal y, de forma definitiva para el solar forestal, la Ley Madoz de 1 de mayo de 1855. Esta norma que declaró en venta los patrimonios municipales para sanear la Hacienda pública, provocando una pérdida masiva de masa forestal entre 1855 y 1924.¹⁹

¹⁶ Documento de Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Cercedilla (Madrid), octubre 2024, Bloque I, Vol. 2, Afecciones sectoriales, p. 52: la propuesta del nuevo PGOU deberá considerar la clasificación de los MUP como SNUEP.

¹⁷ Constitución Española de 1978, arts. 45 y 132. *Cfr.* Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, p. 23.

¹⁸ *Cfr.* Pérez-Soba Díez del Corral, I., "Los montes de utilidad pública: un patrimonio con mucho pasado y mucho futuro", *Ambienta*, núm. 104, septiembre 2013, p. 58.

¹⁹ Ley General de Desamortización de 1 de mayo de 1855. *Cfr.* Blanco Higuera, A. L., *op. cit.*, p. 7; *Id.* Pérez-Soba Díez del Corral, I., *op. cit.*, p. 58.

Frente a esta ofensiva desamortizadora surgió una resistencia técnica fundamental: el Cuerpo de Ingenieros de Montes. Por encargo del Ministerio de Fomento, la Junta Consultiva del Cuerpo de Ingenieros emitió el Informe de 8 de octubre de 1855, que fundamentó el conservacionismo moderno. Al sostener que los “beneficios indirectos” (ecológicos e hidrológicos) superaban el valor comercial de la venta, este documento impulsó la excepción del artículo 2.6 de la Ley Madoz, excluyendo de la enajenación los montes de utilidad pública.²⁰

El proceso de consolidación de estos montes protegidos atravesó hitos clave, desde la Clasificación General de 1859, primer inventario que exceptuó de la venta el 66% de la superficie forestal pública;²¹ hasta el Catálogo de 1862, que pese a imponer criterios restrictivos por presión de Hacienda permitió la salvaguarda definitiva de los MUP nº 32 y nº 33 de Cercedilla;²² y la Ley de Montes de 1863, que otorgó rango legal a dicho Catálogo dotando de estabilidad jurídica a la exclusión de estos montes del mercado privado.²³

A finales del siglo XIX, la Ley de 30 de agosto de 1896 y el Real Decreto de 1 de febrero de 1901 redefinieron la utilidad pública con criterios científicos y consagraron la presunción de posesión administrativa.¹ El hito más relevante previo a la etapa democrática fue la Ley de Montes de 1957 y su Reglamento de 1962, que blindó los montes catalogados mediante los principios de inalienabilidad e inembargabilidad,² culminando esta evolución la LM al declarar todos los montes del Catálogo como bienes de dominio público dotados de imprescriptibilidad.²⁴

²⁰ Memoria de la Junta Facultativa del Cuerpo de Ingenieros de Montes, de 8 de octubre de 1855, *Gaceta de Madrid* núm. 1.041, de 10 de noviembre de 1855. Cfr: Blanco Higuera, A. L., *op. cit.*, p. 7; Pérez-Soba Díez del Corral, I., *op. cit.*, p. 58.

²¹ Real Decreto de 16 de febrero de 1859; Clasificación General aprobada por Real Orden de 30 de septiembre de 1859. Vid. Blanco Higuera, A. L., *op. cit.*, p. 7; Pérez-Soba Díez del Corral, I., *op. cit.*, p. 59.

²² Real Decreto de 22 de enero de 1862. Vid. Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, Antecedentes de Hecho, Primero; Ayuntamiento de Cercedilla, 2020, *op. cit.*, p. 8.

²³ Ley de Montes de 24 de mayo de 1863. Cfr: Pérez-Soba Díez del Corral, I., *op. cit.*, p. 59.

²⁴ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, art. 12.1.a) y Disposición Transitoria Cuarta. Cfr: Blanco Higuera, A. L., pp. 22-23; Fernández-Espinar Muñoz, C., *op. cit.*, p. 360; Dictamen núm. 44.821, *op. cit.*, p. 23.

2.3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS MONTES PÚBLICOS: DOMINIO PÚBLICO NATURAL O PATRIMONIAL

La naturaleza de los MUP emana de su función social y ambiental: la protección del suelo, el ciclo hídrico y la biodiversidad. Históricamente, la salvaguarda de estos terrenos se justificó porque sus "beneficios indirectos" superaban el valor de mercado de su aprovechamiento directo, convirtiendo su permanencia en manos públicas en un imperativo de interés general.²⁵

Esta configuración jurídica se sustenta en la convergencia de la LM y la LPAP. El hito transformador de la LM radica en declarar demaniales a todos los montes del Catálogo por razones de servicio público, sometiéndolos a un régimen especial de gestión orientada al interés general.²⁶ Dicha naturaleza demanial se alinea con el criterio de afectación al uso o servicio público establecido en la LPAP, blindando estos bienes frente a cualquier enajenación o apropiación privada con independencia de que su titularidad corresponda al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades Locales. Lo determinante no es el sujeto titular, sino su integración en el dominio público, lo que sitúa a los MUP fuera del tráfico jurídico ordinario (*res extra commercium*). En consecuencia, se excluye cualquier posibilidad de adquirir derechos de propiedad mediante prescripción adquisitiva (usucapión), garantizando que la integridad del demanio forestal prevalezca sobre la ocupación fáctica, por prolongada que esta sea en el tiempo.²⁷

Por otro lado, los usos privativos sobre estos bienes solo pueden articularse a través de los instrumentos jurídicos previstos en el ordenamiento, principalmente mediante concesiones o autorizaciones administrativas.²⁸ Estos títulos están condicionados al mantenimiento de la afectación demanial, lo que exige que su otorgamiento respete los principios de publicidad, transparencia y concurrencia competitiva. En casos como las ocupaciones de Camorritos y el Puerto de Navacerrada, el marco legal es rotundo: estos derechos son temporales y no generan facultades de

²⁵ Cfr: Pérez-Soba Díez del Corral, I., *op. cit.*, pp. 58-59.

²⁶ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, art. 12.1.a) *op. cit.* Cfr: Blanco Higuera, A. L., *op. cit.*, pp. 22-23.

²⁷ Cfr: Fernández-Espinar Muñoz, C., *op. cit.*, pp. 360-362; Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 13-14.

²⁸ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, art. 15.5, *op. cit.* Cfr: Acuerdo núm. 724, Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, 13 de junio de 2024, Consideraciones de Derecho, p. 7.

propiedad. Es decir, una vez extinguido el plazo el bien debe revertir a la Administración de forma gratuita y libre de cargas, sin que quepa alegar derecho de permanencia alguno.²⁹

En consecuencia, la naturaleza demanial por afectación legal blindará al monte frente a cualquier pretensión de apropiación privada. Al quedar el bien fuera del tráfico mercantil, se ratifica la precariedad de los usos autorizados y la imposibilidad de consolidar derechos de propiedad, garantizando la integridad del patrimonio forestal de Cercedilla frente a ocupaciones que excedan el marco concesional.

CAPÍTULO 3: MARCO NORMATIVO APLICABLE

3.1. LEGISLACIÓN ESTATAL BÁSICA

El régimen de los MUP se articula sobre un bloque normativo estatal básico que garantiza una protección homogénea en todo el territorio. Este eje central lo constituye la LM, cuya aplicación se integra con la LPAP y la normativa sectorial ambiental y urbanística, configurando el marco de tutela y gestión que las Comunidades Autónomas deben desarrollar.

3.1.1. La Ley 43/2003, de Montes, y su reforma de 2015

La LM constituye la norma básica estatal dictada al amparo del artículo 149.1. 23ª CE.³⁰ Su objetivo fue unificar un marco normativo disperso, estableciendo un mínimo de protección ambiental común que las Comunidades Autónomas pueden elevar mediante normas adicionales.

Bajo una concepción multifuncional (art. 5 LM), la ley integra valores ecológicos y sociales que fundamentan el régimen de los MUP.³¹ Su tutela se instrumenta a través del Catálogo (arts. 12 y ss. LM), cuya inclusión no es meramente declarativa, sino que conlleva la sujeción inmediata a una gestión pública obligatoria y la limitación de las facultades dispositivas de la entidad titular. En cuanto a su aprovechamiento, la LM establece el principio de subordinación, exigiendo que cualquier uso privativo sea compatible con la función protectora del monte y quede sujeto a previa autorización o concesión administrativa.³²

²⁹ Cfr. Acuerdo núm. 724, *op. cit.*, Consideraciones de Derecho, p. 7; Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 3 y 20.

³⁰ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, *op. cit.* Cfr. Pérez-Soba Díez del Corral, I., *op. cit.*, p. 67.

³¹ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, art. 5, *op. cit.* Vid. Blanco Higuera, A. L., *op. cit.*, p. 4.

³² *Ibid.*, arts. 12 y ss. y art. 15.5. Cfr. Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, p. 20.

Además, la reforma operada por la Ley 21/2015³³ reforzó este esquema sin alterar la naturaleza demanial de los MUP. Su aportación principal fue el impulso de una gestión forestal activa y planificada, orientada a la adaptación de los montes al cambio climático y a la prevención de incendios mediante instrumentos de gestión forestal obligatorios. Asimismo, la reforma clarificó la clasificación del suelo forestal y vinculó la política de montes a las estrategias de desarrollo rural, reafirmando que la rentabilidad social y ambiental del monte catalogado debe prevalecer sobre cualquier expectativa de aprovechamiento privado.

3.1.2. Otras normas sectoriales relevantes

El régimen de los MUP se completa con un bloque normativo que refuerza su vertiente patrimonial y técnica. Por un lado, la LPAP actúa como norma de cabecera para la gestión de los bienes demaniales. En concreto, en su artículo 5, se definen los bienes de dominio público como aquellos que, siendo de titularidad pública, se encuentran afectados a un uso general o a un servicio público.³⁴

Desde la perspectiva autonómica y de gestión económica, la Ley 16/1995 Forestal de la Comunidad de Madrid³⁵ constituye el marco específico de desarrollo para los montes de la región, integrando la planificación forestal con la conservación de suelos y cauces. Además, es fundamental destacar la reciente actualización operada por la Ley 11/2022, de Medidas Urgentes,³⁶ que ha incidido directamente en el régimen de tasas por ocupación y aprovechamiento del dominio público forestal, endureciendo el control económico sobre los usos privativos en los MUP madrileños.³⁷

Finalmente, la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad³⁸ eleva al MUP a la categoría de pieza estratégica de la infraestructura verde, mientras que la normativa estatal de suelo garantiza que estos terrenos mantengan su clasificación como

³³ Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE de 21 de julio de 2015).

³⁴ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, art. 5, *op.cit.*

³⁵ Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid (BOCM de 16 de mayo de 1995), art. 37.

³⁶ Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (BOCM de 22 de diciembre de 2022).

³⁷ Anuncio de 1 de octubre de 2024, de notificación de la Orden número 3354/2024, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de declaración de extinción por caducidad de la autorización de ocupación temporal de terrenos con destino a la construcción de sanatorios de altura, BOCM núm. 249, de 18 de octubre de 2024. El plazo del procedimiento se fijó conforme al art. 13.10 de la Ley 16/1995 en la redacción dada por la Ley 11/2022.

³⁸ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

suelo rústico especialmente protegido, impidiendo que las presiones residenciales alteren su destino público.

3.2. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La regulación de los MUP se inserta en un sistema de distribución competencial complejo en el que el Estado fija las bases del régimen jurídico mientras las Comunidades Autónomas asumen el desarrollo normativo y la gestión ordinaria.

3.2.1. Fundamento constitucional (arts. 132 y 149 CE)

El sistema competencial de los MUP se conforma en la interacción de dos preceptos clave de la Constitución Española. Por un lado, el artículo 132.1 CE reserva a la ley estatal la definición del régimen de los bienes demaniales bajo los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Por otro, el artículo 149.1. 23ª CE otorga al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales.³⁹ Esta arquitectura constitucional legitima la intervención estatal a través de la Ley de Montes, estableciendo un marco de protección homogéneo cuya interpretación ha sido consolidada por el Tribunal Constitucional.

Dicha jurisprudencia resulta determinante para deslindar las facultades de desarrollo y ejecución de las Comunidades Autónomas, blindando así la integridad de los MUP frente a interpretaciones divergentes. A través de pronunciamientos como la STC 170/1989, se ha precisado que la legislación básica ambiental no impone una uniformidad absoluta, sino que opera como normas de mínimos: las Comunidades Autónomas pueden complementar o reforzar los niveles de protección estatales, siempre que sus normas sean compatibles con aquéllos y no los reduzcan ni contradigan.⁴⁰ Este criterio se ve confirmado y desarrollado por la STC 102/1995, que analiza en detalle el alcance formal y material de la competencia estatal básica en materia de medio ambiente, reafirmando que las Comunidades Autónomas pueden elevar los estándares de protección mediante normas adicionales, pero carecen de competencia para rebajar el nivel de salvaguarda fijado por el Estado.⁴¹

³⁹ Constitución Española de 1978, arts. 132.1 y 149.1. 23ª, en relación con el art. 148.1.8ª. *Cfr.* Pérez-Soba Díez del Corral, I., *op. cit.*, p. 67; Fernández-Espinar Muñoz, C., *op. cit.*, p. 371.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 170/1989, de 19 de octubre (*BOE* núm. 267, de 7 de noviembre de 1989), FJ 2.º (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1989-26202)

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 102/1995, de 26 de junio (*BOE* núm. 181, de 31 de julio de 1995; <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1995-18444>)

Bajo este prisma, se evidencia la posición de las Administraciones autonómicas, al reconocer que, si bien el Estado fija las bases del régimen jurídico forestal, la gestión ejecutiva, la policía administrativa y la vigilancia de los montes catalogados son competencias inalienables de las Comunidades Autónomas. Esta distribución competencial es la que confiere a la Comunidad de Madrid la legitimación plena para ejercer las potestades de recuperación de oficio sobre el monte de Camorritos pus la inactividad administrativa en la reversión de las ocupaciones no puede justificarse por una supuesta ambigüedad competencial.⁴² Por tanto, el ejercicio de las potestades demaniales en Cercedilla no constituye una facultad discrecional, sino un deber derivado de la competencia ejecutiva.

3.3. RÉGIMEN JURÍDICO EN LA COMUNIDAD DE MADRID

La Comunidad de Madrid ejerce sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución mediante la Ley 16/1995 Forestal y de Protección de la Naturaleza.⁴³ Esta norma adapta las bases estatales a la realidad regional, reforzando el carácter restrictivo de los usos en los MUP. Bajo este marco, cualquier actuación en suelo catalogado queda supeditada a los instrumentos de planificación forestal (Planes de Ordenación o Técnicos), que vinculan tanto a la administración como a los particulares, garantizando que la función protectora prevalezca sobre el aprovechamiento económico.

En nuestro caso de estudio, es esencial prestar atención al Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama, aprobado mediante Decreto 96/2009, pues a través de él se clasifica el suelo de Camorritos como Suelo No Urbanizable de Protección, cuyas disposiciones prevalecen sobre los instrumentos de ordenación territorial o urbanística preexistentes.⁴⁴ Si bien el PORN respeta los usos residenciales y hosteleros consolidados, cualquier nuevo desarrollo urbano que exceda dichos usos consolidados resulta incompatible con el régimen de protección aplicable.⁴⁵

⁴² Cfr: Informe del Servicio Jurídico de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 3 de julio de 2019, sobre las competencias relativas de la Comunidad de Madrid y de las Entidades Locales respecto de las potestades administrativas en relación con la concesión administrativa de Camorritos, referenciado en el Anuncio de notificación de la Resolución de inicio del procedimiento, *BOCM* núm. 108, de 8 de mayo de 2023.

⁴³ Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid. *Vid.* Documento de Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Cercedilla (Madrid), octubre 2024, Bloque I, Vol. 2, p. 52.

⁴⁴ *Vid.* Documento de Avance del PGOU de Cercedilla, pp. 52-53.

⁴⁵ Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (*BOCM* de 27 de julio de 2001).

Por otro lado, la Ley 9/2001 de Suelo de la Comunidad de Madrid clasifica este ámbito como Suelo No Urbanizable de Especial Protección. Esta calificación prohíbe cualquier uso residencial ajeno a la naturaleza forestal, dejando a las edificaciones fuera de ordenación tras la extinción de las concesiones.⁴⁶ La convergencia de este marco normativo impone a la Administración la obligación imperativa de revertir las ocupaciones para reintegrar Camorritos al dominio público.

Sin embargo, en la práctica, la gestión de los MUP madrileños revela una dualidad jurídica fundamental: mientras que la titularidad puede ser municipal, la potestad de policía, supervisión y tutela corresponde a la Comunidad de Madrid.⁴⁷ Esta intervención autonómica limita drásticamente la autonomía de las Entidades Locales, quienes no gozan de plena libertad para alterar el uso, enajenar o conceder derechos sobre el monte sin la previa autorización de la administración regional. Asimismo, la clasificación urbanística de estos suelos como rústicos especialmente protegidos actúa como un blindaje adicional frente a presiones residenciales.

La coexistencia de la propiedad municipal con la tutela autonómica implica que el Ayuntamiento de Cercedilla debe actuar bajo las directrices de la planificación forestal regional. Por tanto, la gestión de las ocupaciones y la reversión de las concesiones caducadas no es una cuestión meramente local, sino un procedimiento reglado donde la normativa autonómica impone criterios de conservación que el consistorio está obligado a ejecutar bajo la vigilancia de la Comunidad de Madrid.⁴⁸

⁴⁶ Cfr: Normas Subsidiarias de Cercedilla de 1985. *Vid.* Ayuntamiento de Cercedilla, p. 3.

⁴⁷ Cfr: Informe del Servicio Jurídico de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, *op. cit.*, Anuncio de notificación de la Resolución de inicio del procedimiento.

⁴⁸ Cfr: Acuerdo núm. 724, *op. cit.*, Consideraciones de Derecho, pp. 7-8; Orden núm. 3354/2024, de 30 de septiembre de 2024, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior (BOCM núm. 249, de 18 de octubre de 2024).

CAPÍTULO 4: EL RÉGIMEN DEL DOMINIO PÚBLICO FORESTAL

4.1. LA DEMANIALIDAD FORESTAL: CONCEPTO Y CONSECUENCIAS JURÍDICAS

La integración de los MUP en el dominio público no responde a una cualidad física intrínseca del terreno, como sucede con la demanialidad natural de las costas o los ríos expresamente mencionados en el artículo 132.2 CE, sino que constituye una demanialidad por afectación legal, esto es, una decisión normativa que reconoce la concurrencia de un interés general cualificado en la conservación ambiental, hidrológica y paisajística del monte.⁴⁹

Esta distinción resulta capital para el análisis de Camorritos: la naturaleza jurídica del MUP nº 32 no emana de su fisonomía boscosa, sino de su inclusión en el Catálogo desde 1862, hecho que despliega de forma automática un estatuto jurídico exorbitante frente al derecho privado ordinario, de tal manera que la antigüedad de las edificaciones en la colonia carece de toda relevancia para consolidar derechos dominicales, pues la demanialidad no se adquiere ni se pierde por el transcurso del tiempo, sino exclusivamente por el acto administrativo de afectación y, en su caso, de desafectación.⁵⁰

Este estatuto se traduce en la aplicación a los MUP de los principios, consagrados en el artículo 132.1 CE, de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, que serán objeto de análisis individualizado en el epígrafe siguiente. Lo relevante en este momento es su efecto estructural conjunto, el monte está fuera del tráfico jurídico privado y anular cualquier pretensión de propiedad basada en la posesión prolongada o en la tolerancia administrativa, siendo la LM y la Ley 16/1995 de la Comunidad de Madrid taxativas al respecto: ningún uso privativo, por extenso que sea su historial, puede mutar la naturaleza del bien ni generar derechos que la Administración esté obligada a respetar una vez extinguido el título habilitante.⁵¹

La consecuencia práctica más relevante de esta demanialidad es que la Administración no actúa en el caso de Camorritos como titular de un bien patrimonial ordinario con libertad para negociar o transigir, sino como depositaria de un patrimonio indisponible cuya tutela constituye un deber jurídico irrenunciable. Esta es la clave

⁴⁹ Cfr: Blanco Higuera, A. L., *op. cit.*, pp. 22-23; Dictamen núm. 448/21, *op. cit.* p. 23.

⁵⁰ Cfr: Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 13-14.

⁵¹ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, art. 12.1.a); Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, art. 37. Cfr: Dictamen núm. 44.821, *op. cit.*, p. 33.

interpretativa que articula los epígrafes siguientes: la demanialidad no solo atribuye potestades a la Administración, sino que le impone una obligación de custodia activa que no admite inactividad, cesiones encubiertas ni consolidación de situaciones de hecho contrarias a la afectación forestal del monte.⁵²

4.2. PRINCIPIOS DEL DOMINIO PÚBLICO: INALIENABILIDAD, IMPRESCRIPTIBILIDAD E INEMBARGABILIDAD

Los principios consagrados en el artículo 132.1 CE no tienen un carácter meramente declarativo, sino que despliegan sobre los MUP efectos jurídicos directos y concretos que condicionan de manera decisiva la relación entre la Administración y los particulares respecto de estos bienes.⁵³

De esta manera, el principio de inalienabilidad excluye que los bienes demaniales puedan ser objeto de transmisión definitiva a favor de particulares mientras conserven su afectación al interés general, siendo la desafectación el único mecanismo que permitiría su enajenación y exigiendo para ello un acto administrativo expreso de carácter estrictamente reglado.⁵⁴

En segundo lugar, la imprescriptibilidad impide que el transcurso del tiempo consolide situaciones de hecho contrarias a la naturaleza demanial del bien, de manera que ninguna posesión, por prolongada, pública y pacífica que haya sido, puede generar título dominical alguno frente a la Administración.⁵⁵ Además, el principio de inembargabilidad garantiza que los montes públicos no puedan verse comprometidos mediante procedimientos de ejecución forzosa, preservando en todo momento su afectación al interés general con independencia de las obligaciones económicas que pudiera contraer la Administración titular.⁵⁶

⁵² Cfr: Acuerdo núm. 724, *op. cit.*, pp. 9-11.

⁵³ Constitución Española de 1978, art. 132.1. Cfr: Fernández-Espinar Muñoz, C., *op. cit.*, pp. 360-362.

⁵⁴ Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, art. 37. *Vid.* Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁵ Cfr: Blanco Higuera, A. L., *op. cit.*, pp. 22-23; Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 13-14.

⁵⁶ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, *op. cit.*, art. 12.1.a), en relación con la Disposición Transitoria Cuarta. Cfr: Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, p. 32.

4.3. LIMITACIONES AL USO Y DISFRUTE DE LOS BIENES DEMANIALES

La LPAP establece un sistema jerarquizado de utilización de los bienes de dominio público que resulta plenamente aplicable a los MUP, distinguiendo en función de la intensidad y exclusividad con que se ocupa el bien demanial entre el uso común general, el uso común especial y el uso privativo.⁵⁷

4.3.1. Uso común general y uso común especial

El uso común general es aquel que corresponde por igual a todos los ciudadanos de forma libre y gratuita, manifestándose en los montes públicos a través del disfrute recreativo, el tránsito peatonal o el aprovechamiento paisajístico, siempre que se realice de manera compatible con la conservación del entorno y sin alterar la afectación del bien.

No obstante, incluso este uso se encuentra sujeto a limitaciones cuando concurren razones de protección ambiental o conservación de la biodiversidad, pudiendo la Administración imponer restricciones temporales o permanentes en ejercicio de sus potestades de policía, lo que resulta especialmente relevante en espacios como la Sierra de Guadarrama donde la fragilidad del ecosistema exige una gestión activa y cautelosa.⁵⁸

El uso común especial, por su parte, implica una utilización más intensa que, sin excluir el acceso de terceros, exige la obtención de una autorización administrativa previa que permite a la Administración controlar su compatibilidad con la función pública del monte y establecer las condiciones necesarias para evitar menoscabos al demanio forestal.⁵⁹

4.3.2. Uso privativo y ocupación del dominio público forestal

El uso privativo se produce cuando la utilización del bien implica la ocupación de una porción de este con exclusión de terceros, exigiendo en todo caso la existencia de un título habilitante específico, normalmente una concesión administrativa, de conformidad con lo dispuesto en la LPAP.⁶⁰

En el ámbito de los MUP este tipo de uso reviste una especial relevancia, pues cualquier ocupación mediante construcciones o aprovechamientos continuados supone una alteración significativa de la afectación del bien que justifica que la legislación

⁵⁷ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, arts. 84 y ss, *op. cit.*

⁵⁸ *Vid.* Documento de Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Cercedilla (Madrid), octubre 2024, Bloque I, Vol. 2, p. 52.

⁵⁹ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, art. 86, *op. cit.*

⁶⁰ *Id. Vid.* Acuerdo núm. 724, *op. cit.*, p. 7. Ley 43/2003, de Montes, art.15, *op. cit.*

forestal y patrimonial lo someta a un régimen especialmente riguroso, exigiendo la acreditación de su compatibilidad con la conservación del monte y con los fines de interés general que fundamentaron su catalogación.

La concesión demanial no confiere en ningún caso derechos de propiedad sobre el bien, sino que constituye un título de carácter temporal y condicionado cuya vigencia queda supeditada al mantenimiento de la afectación y al cumplimiento de las condiciones del acto concesional, siendo esta precariedad estructural el elemento que impide la privatización encubierta del dominio público forestal y que resulta determinante para comprender el conflicto jurídico.⁶¹

4.3.3. Limitaciones derivadas de la legislación forestal y ambiental

A las limitaciones generales del sistema de uso se añaden las restricciones específicas derivadas de la legislación forestal y ambiental, de manera que cualquier aprovechamiento de los montes catalogados debe ser compatible con la conservación de sus valores ambientales conforme a lo exigido por la Ley 43/2003,⁶² exigencia que se ve intensificada por la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad cuando el monte se integra en espacios naturales protegidos o alberga hábitats de especial interés, supuesto que concurre plenamente en el caso de Camorritos por su integración en la Red Natura 2000.⁶³

En el ámbito autonómico, la Ley 16/1995 de la Comunidad de Madrid concreta estas restricciones sometiendo cualquier actuación en montes catalogados a criterios estrictos de sostenibilidad, de manera que el incumplimiento de estas limitaciones legitima el ejercicio por la Administración de sus potestades de recuperación posesoria y sanción, cuyo régimen se analiza en el epígrafe siguiente.

4.4. PROTECCIÓN JURÍDICA DEL DOMINIO PÚBLICO FORESTAL: DESLINDE, RECUPERACIÓN POSESORIA Y TUTELA ADMINISTRATIVA

Las potestades de tutela del dominio público forestal permiten a la Administración proteger la integridad física y jurídica de los MUP de manera directa y sin necesidad de acudir previamente a la jurisdicción civil, lo que constituye una manifestación

⁶¹ Cfr: Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 9 y 13: *Vid.* también Anexo: Nota simple del RP nº 2 de San Lorenzo del Escorial, identificador F64CH35T1.

⁶² Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, arts. 36 y ss, *op. cit.*

⁶³ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, *op. cit.*

característica de la posición de supremacía que el ordenamiento le reconoce en la defensa del demanio.⁶⁴

4.4.1. El deslinde del dominio público forestal

El deslinde constituye la potestad administrativa mediante la cual la Administración delimita físicamente los bienes demaniales y fija sus límites frente a propiedades colindantes, encontrando su regulación general en la LPAP y su concreción forestal en la LM, que atribuye a la Administración competente su ejercicio como instrumento de defensa de la integridad del monte catalogado.⁶⁵

Una de sus características más relevantes es su eficacia meramente declarativa, pues no crea ni transmite derechos de propiedad, sino que se limita a declarar la extensión y límites de un bien que ya ostenta la condición de dominio público, gozando de presunción de legalidad y ejecutividad según ha reiterado el Tribunal Supremo, sin perjuicio de su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.⁶⁶

En el caso de los MUP esta potestad adquiere una especial importancia práctica dado que estos bienes suelen colindar con terrenos de titularidad privada o haber sido objeto de aprovechamientos históricos que han generado situaciones de hecho prolongadas, constituyendo la correcta delimitación del monte un presupuesto indispensable para el ejercicio eficaz de las restantes potestades de tutela.⁶⁷

4.4.2. La recuperación posesoria de oficio

La recuperación posesoria de oficio o *interdictum proprium* es la potestad que faculta a la Administración para recuperar la posesión de un bien demanial que haya sido ocupado indebidamente por un particular, sin necesidad de acudir a los tribunales y con independencia del tiempo durante el cual se haya producido la ocupación,⁶⁸ pues su fundamento reside precisamente en el principio de imprescriptibilidad del dominio

⁶⁴ Cfr. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía núm. 6700/2025 [referencia a la potestad de autotutela de la Administración local sobre bienes demaniales, con cita del *interdictum proprium* y del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio].

⁶⁵ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, art. 21, *op. cit.*; Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, arts. 50 y ss, *op. cit.* Cfr. Fernández-Espinar Muñoz, C., *op. cit.*, pp. 368-369.

⁶⁶ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, art. 21.8, *op. cit.*: la resolución definitiva del deslinde es título suficiente para la inmatriculación del monte, pero no rectifica los derechos del tercero de buena fe protegidos por el artículo 34 de la LH. Cfr. Blanco Higuera, A. L., *op. cit.*, pp. 14-15.

⁶⁷ Cfr. Fernández-Espinar Muñoz, C., *op. cit.*, pp. 368-370.

⁶⁸ RBEL, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, arts. 70 y 71. Cfr. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía núm. 6700/2025, que precisa que el *interdictum proprium* requiere acreditar posesión pública anterior, con cita de la STS de 23 de abril de 2001.

público desarrollado en la LPAP, que impide que el transcurso del tiempo legitime la ocupación ilegítima ni genere derecho alguno a favor del ocupante.⁶⁹ Esta característica la distingue radicalmente de los interdictos posesorios del derecho civil, en los que el transcurso del tiempo sí puede generar efectos jurídicos favorables al poseedor, pues en el ámbito demanial la Administración actúa desde una posición de supremacía que le permite restablecer la legalidad sin necesidad de acreditar perjuicio alguno ni someterse a plazo de caducidad. Esta imprescriptibilidad opera plenamente respecto de los bienes demaniales. En cambio, los bienes patrimoniales, que se regulan en el art. 70.2 RBEL, tienen un plazo de un año para el ejercicio de la recuperación posesoria.

Esta potestad adquiere en el ámbito de los MUP una dimensión que trasciende la mera defensa posesoria para convertirse en un auténtico deber jurídico de custodia, pues una vez extinguido el título habilitante la Administración está obligada a actuar para restablecer la integridad del demanio, sin que quepa justificar la inacción en razones de oportunidad o conveniencia.⁷⁰ Su aplicación concreta al caso de Camorritos resulta determinante, pues el cumplimiento del plazo de la concesión en abril de 2019 convirtió a los ocupantes en poseedores sin título habilitante, dando lugar a un procedimiento de declaración de extinción por caducidad que, tras varias vicisitudes administrativas, culminó con la Orden 3354/2024 de la Consejería de Medio Ambiente, actualmente impugnada en vía judicial.⁷¹

4.4.3. La tutela administrativa del dominio público forestal

Junto al deslinde y la recuperación posesoria, la tutela administrativa del dominio público forestal engloba un conjunto más amplio de potestades preventivas y correctoras que permiten a la Administración garantizar el uso adecuado de los MUP antes de que se produzca una ocupación indebida, abarcando la autorización o denegación de usos y aprovechamientos, la imposición de condiciones al ejercicio de actividades permitidas y la sanción de las conductas contrarias a la normativa aplicable.⁷²

⁶⁹ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, art. 55, *op. cit.* Cfr. Gimeno Sendra, V., *Derecho procesal civil II, Los procesos especiales*, Ediciones Jurídicas Castillo de Luna, Madrid, 2015, pp. 39-60, citado en el Trabajo de Fin de Máster sobre recuperación de bienes demaniales de la Administración local (Ref. TFMD_00378), p. 56.

⁷⁰ Cfr. Acuerdo núm. 724, *op. cit.*, pp. 9-11.

⁷¹ Orden núm. 3354/2024, *op. cit.*; Acta del Pleno Extraordinario y Urgente del Ayuntamiento de Cercedilla, de 25 de febrero de 2025.

⁷² Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, arts. 67 y ss., *op. cit.*; Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid.

La distribución de estas potestades entre la Administración autonómica y las Entidades Locales titulares de los montes, así como su concreción en la Comunidad de Madrid a través de la Ley 16/1995, ha sido analizada en el epígrafe 3.3, al que nos remitimos para evitar reiteraciones innecesarias. Lo que interesa destacar aquí es que estas potestades no actúan de forma aislada sino como un sistema coherente e integrado junto al deslinde y la recuperación posesoria, de manera que la inactividad en cualquiera de sus manifestaciones compromete la efectividad de la tutela demanial en su conjunto y puede generar responsabilidad para los gestores públicos que la toleren.⁷³

CAPÍTULO 5: LAS CONCESIONES Y AUTORIZACIONES DEMANIALES EN LOS MUPS

5.1 CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA CONCESIÓN DEMANIAL

La concesión demanial es el título administrativo habilitante mediante el cual la Administración otorga a un particular o entidad la facultad de realizar un uso privativo sobre un bien de dominio público, de manera que en el ámbito de los MUP esta figura permite explotar una porción del demanio forestal para fines específicos que, siendo beneficiosos para el concesionario, deben ser declarados compatibles con el interés general y la función social del monte, tal y como exige el artículo 15.4 de la Ley 43/2003 al someter toda utilización privativa del dominio público forestal al previo otorgamiento de una concesión por la Administración gestora.⁷⁴

Desde una perspectiva técnico-jurídica, la naturaleza de la concesión demanial es la de un negocio jurídico administrativo especial que se diferencia radicalmente del arrendamiento civil en que su objeto no es un bien que circule en el mercado sino uno que se encuentra *extra commercium*, lo que se traduce en que la Administración no pierde en ningún momento la titularidad del suelo sino que traslada al concesionario un derecho real de uso sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas que este edifique para el ejercicio de la actividad autorizada, derecho cuya vigencia queda supeditada de forma estricta al plazo de validez del título concesional.⁷⁵ La causa económica de este negocio

⁷³ Cfr. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, núm. 13/2025, Sección Segunda, de 7 de enero de 2025 (Recurso núm. 379/2022; ECLI:ES:TSJAR:2025:19), FJ 3.º (<https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-contencioso-administrativo-tribunal-superior-justicia-sala-lo-contencioso-administrativo-seccion-segunda-7-1-25-48651320>)

⁷⁴ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, art. 15.4, *op. cit.* Cfr. Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, pp. 23 y 33.

⁷⁵ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, arts. 86 y 93, *op. cit.* Cfr. Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, p. 9.

reside en la obtención de una utilidad por parte del concesionario a cambio del pago de un canon anual a la Administración propietaria, canon que no tiene la consideración de precio en sentido civil sino de contraprestación por el aprovechamiento especial y el menoscabo que sufre el demanio ante el uso exclusivo de un tercero.⁷⁶

Un rasgo esencial de esta figura, y determinante para el análisis del caso de estudio, es su temporalidad estructural. El ordenamiento jurídico español, desde la Ley de Ferrocarriles de 1855 y la Ley de Obras Públicas de 1877, ha fijado límites máximos de duración para estas concesiones precisamente para impedir que el uso privativo temporal derive en una apropiación encubierta del dominio público, siendo este el fundamento histórico del plazo de 99 años que se aplicó en Cercedilla.⁷⁷ El concesionario actúa siempre a su riesgo y ventura, asumiendo la responsabilidad total sobre la conservación y seguridad de lo edificado, sin que la expiración del plazo genere derecho a indemnización alguna por las inversiones realizadas.⁷⁸

5.2 DISTINCIÓN ENTRE CONCESIÓN Y AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La distinción entre concesión y autorización en el marco de los MUP resulta fundamental para delimitar el grado de estabilidad, la duración y la intensidad del uso que se otorga sobre el demanio forestal, pues, aunque ambas son títulos habilitantes para el uso del dominio público difieren sustancialmente en su objeto y régimen jurídico.⁷⁹

La autorización se reserva para usos de menor intensidad o duración que no requieren la ejecución de obras de carácter permanente, calificándose habitualmente como aprovechamientos especiales o excepcionales, y en el ámbito específico de la Comunidad de Madrid la Ley 16/1995 establece que las autorizaciones de ocupación temporal no pueden superar los treinta años cuando no se realicen instalaciones fijas.⁸⁰ Por su naturaleza, la autorización constituye un título de carácter más precario que atribuye a la Administración una facultad de revocación por razones de interés público

⁷⁶ Cfr: Dictamen núm. 44.821, Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, p. 7, en relación con el art. 100 de la Ley 33/2003.

⁷⁷ Ley de Ferrocarriles de 3 de junio de 1855; Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877; Ley de Ferrocarriles Secundarios y Estratégicos de 26 de marzo de 1908, modificada por Ley de 23 de febrero de 1912, art. 1, que establecía que la concesión no podría exceder de noventa y nueve años. Vid. Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 5 y 12; Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, p. 31.

⁷⁸ Cfr: Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, p. 13.

⁷⁹ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, arts. 84-86, *op. cit.* Cfr: Acuerdo núm. 724, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁰ Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, art. 13.10, en la redacción dada por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre.

más intensa que en el caso concesional, donde el control administrativo se intensifica precisamente como contrapeso a la mayor duración y estabilidad del derecho otorgado.

La concesión demanial, por su parte, es el instrumento jurídico necesario cuando la ocupación del dominio público forestal implica una duración prolongada o la construcción de infraestructuras permanentes, pudiendo extenderse hasta un máximo de 75 años conforme a la LM o hasta 99 años bajo la legislación histórica de ferrocarriles y obras públicas aplicable en Cercedilla.⁸¹ Así otorga al beneficiario un derecho real sobre las obras e instalaciones construidas que queda limitado de forma estricta al plazo de validez del título sin que en ningún caso derive en propiedad.

Esta figura debe distinguirse además de la concesión de servicios regulada por la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo objeto es la gestión de un servicio de titularidad pública con transferencia del riesgo operacional, mientras que la concesión demanial se orienta exclusivamente a la ocupación de un bien público. En todo caso, la extinción del título por vencimiento del plazo produce el mismo efecto esencial en ambas figuras: el cese del uso privativo y la reversión gratuita y libre de cargas de las construcciones a favor de la Administración titular.⁸²

5.3 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE OTORGAMIENTO

El procedimiento de otorgamiento de una concesión demanial sobre un MUP es un proceso estrictamente reglado que puede iniciarse de oficio por la Administración gestora o a instancia de un particular interesado, y que exige en todo caso la presentación de una memoria explicativa que detalle la utilización pretendida y su compatibilidad con el destino del monte, así como la emisión de un informe técnico forestal que verifique que la ocupación no perjudica las funciones de utilidad pública del bien catalogado.⁸³

En los MUP de titularidad municipal cuya gestión técnica corresponde a la Comunidad Autónoma, como es el caso del MUP nº 32 de Cercedilla, la normativa exige además la conformidad expresa del Ayuntamiento propietario mediante informe favorable previo, de manera que su oposición motivada determina la conclusión del expediente sin

⁸¹ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, art. 15.3, *op. cit.*; Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, art. 93, *op. cit.* Cfr. Acuerdo núm. 724, *op. cit.*, Consideraciones de Derecho, pp. 8-9.

⁸² Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, art. 100.c) y art. 101, *op. cit.* Cfr. Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, p. 9.

⁸³ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, art. 15.4, *op. cit.* Vid. Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, pp. 30 y 39.

trámites adicionales. Una vez acreditada la compatibilidad, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares actúa como la ley del contrato, recogiendo la delimitación del objeto, el canon anual, la duración del título y las obligaciones de mantenimiento y seguridad del concesionario, procediéndose finalmente al otorgamiento mediante concurso o licitación pública bajo los principios de publicidad, transparencia y concurrencia competitiva.⁸⁴

La relevancia jurídica de este procedimiento trasciende la mera formalidad administrativa, pues cada una de sus fases está diseñada para garantizar que el uso privativo del demanio forestal responda efectivamente al interés general y no a intereses particulares encubiertos. La exigencia de concurrencia competitiva impide que las concesiones se conviertan en instrumentos de apropiación privilegiada del patrimonio público, mientras que la prohibición de renovación automática al vencimiento del título garantiza que cada nuevo periodo de explotación sea objeto de una evaluación independiente conforme a los criterios de conservación vigentes en ese momento. En este sentido, el procedimiento no es un mero cauce burocrático sino la expresión procedimental del principio de indisponibilidad del demanio, que exige que cualquier cesión de uso privativo sea temporal, controlada y reversible.

La proyección de este marco procedimental al caso de Camorritos resulta especialmente reveladora, pues la concesión otorgada mediante la Real Orden de 16 de abril de 1920 respondió a un contexto histórico y normativo radicalmente distinto del actual, en el que los principios de concurrencia competitiva y transparencia no estaban articulados con la misma exigencia que hoy impone el ordenamiento.⁸⁵ La SAFEG obtuvo su título en un marco de fomento ferroviario donde la ocupación del monte público se instrumentalizó como mecanismo de financiación privada, sin que mediara licitación pública alguna en el sentido moderno del término.

Esta circunstancia no afecta a la validez jurídica de la concesión histórica ni a sus efectos extintivos, pero sí pone de manifiesto que el régimen de otorgamiento que habría de aplicarse a cualquier nueva concesión sobre estos terrenos tras la caducidad de 2019 es sustancialmente más exigente, lo que excluye de plano cualquier pretensión de los

⁸⁴ *Ibid.*, art. 15.5; Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, art. 92, *op. cit.* *Vid.* Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, p. 20.

⁸⁵ Real Orden de 16 de abril de 1920 del Ministerio de Fomento, otorgada al amparo del Real Decreto de 10 de octubre de 1902, *op. cit.* *Vid.* Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, pp. 7 y 31-33; Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 5-6.

antiguos ocupantes a una renovación preferente o a un trato privilegiado en futuras licitaciones.⁸⁶

5.4 DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO

La situación jurídica de un concesionario en un MUP se determina por un complejo equilibrio entre el derecho a utilizar el terreno público de forma exclusiva y una serie de obligaciones obligatorias destinadas a proteger el interés público y la integridad del patrimonio forestal.

5.4.1 Derechos del concesionario: El uso privativo y la propiedad técnica

El derecho principal que adquiere el adjudicatario es la facultad de realizar un uso privativo y exclusivo sobre una porción determinada del monte para el fin específico autorizado, excluyendo el uso por parte de terceros o del común de los vecinos en esa área concreta, aunque esta exclusividad no debe confundirse con una atribución de dominio sino con una habilitación temporal de uso cuyo contenido y límites quedan definidos de forma estricta por el título concesional y por las condiciones del pliego.

Desde una perspectiva técnica, este derecho de uso se acompaña de un derecho real sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas que el concesionario edifique para el ejercicio de la actividad autorizada, título que le otorga durante el plazo de validez de la concesión los derechos y obligaciones propios de un propietario sobre lo construido y que puede inscribirse en el RP,⁸⁷ proporcionando protección frente a terceros y permitiendo su utilización como garantía hipotecaria.

Esta posibilidad de inscripción registral tiene una consecuencia jurídica de enorme relevancia práctica en el caso de Camorritos que conviene subrayar con detenimiento. Los ocupantes figuran en el RP nº 2 de San Lorenzo de El Escorial únicamente como titulares de un derecho de ocupación derivado del título concesional de 1920 y no como propietarios del suelo, pues el Ayuntamiento de Cercedilla figura como titular del dominio desde 1867.⁸⁸

Esta doble inscripción, que fue objeto del conocido debate doctrinal de 1925 entre Niceto Alcalá Zamora y Jerónimo González sobre la necesidad de registrar los bienes

⁸⁶ Cfr: Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, p. 20; Ley 43/2003, art. 15.5.

⁸⁷ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, art. 93.2, *op. cit.*

⁸⁸ Nota simple del RP nº 2 de San Lorenzo del Escorial, expedida el 18 de marzo de 2026, identificador F64CH35T1: los titulares lo son única y exclusivamente del derecho de ocupación. *Vid.* Dictamen núm. 44.821, *op. cit.*, pp. 42-44; Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 7-8 y 10.

públicos para frenar las usurpaciones disfrazadas, tiene un efecto jurídico determinante: quien posee un bien en virtud de una concesión administrativa lo hace en calidad de mero detentador o poseedor precario reconociendo en todo momento la propiedad superior de la Administración, de manera que no puede alegar desconocimiento sobre la naturaleza pública del terreno ni sobre la precariedad estructural de su posición jurídica. Esta circunstancia resulta insalvable frente a cualquier pretensión de usucapión, pues el requisito de la posesión en concepto de dueño exigido por el artículo 1941 del Código Civil queda destruido por el propio contenido del asiento registral, siendo además cualquier carga o gravamen constituido sobre ese derecho de ocupación de extinción automática al finalizar el plazo concesional, tal y como establece el artículo 98.2 de la LPAP.⁸⁹

5.4.2 Obligaciones económicas: El canon y la indemnización por uso

La obligación pecuniaria más relevante del concesionario es el pago de un canon anual al titular del monte, que en el caso de los MUP de titularidad municipal como el nº 32 de Cercedilla corresponde al Ayuntamiento, como contraprestación por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público,⁹⁰ teniendo este canon legalmente la consideración de tasa o ingreso por aprovechamiento forestal cuya cuantía se calcula en función de la superficie ocupada y de los posibles daños y perjuicios ocasionados al monte por la detracción del suelo de su uso forestal original.

Es fundamental subrayar que el concesionario actúa siempre a su riesgo y ventura, asumiendo toda la responsabilidad económica y operativa de la actividad sin que la Administración garantice rentabilidad mínima alguna,⁹¹ lo que en el contexto de Camorritos adquiere especial relevancia pues los sucesivos cesionarios del título original asumieron esta posición de riesgo con pleno conocimiento de la temporalidad de su derecho.

5.4.3 Obligaciones de conservación y compatibilidad ambiental

El concesionario está obligado a mantener las instalaciones en perfecto estado de seguridad, salubridad y ornato, siendo no obstante su obligación más trascendente la de garantizar la conservación del entorno natural y evitar cualquier menoscabo a las

⁸⁹ Código Civil, arts. 1936 y 1941; Ley 33/2003, art. 98.2. El Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, p. 44.

⁹⁰ *Cfr.* Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, pp. 7-8, en relación con el Real Decreto de 10 de octubre de 1902, sobre ocupaciones y servidumbres en montes públicos.

⁹¹ *Cfr.* Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, p. 13.

funciones de utilidad pública del monte.⁹² En zonas integradas en la Red Natura 2000 o en el ámbito del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, como es el caso de Camorritos, el concesionario debe someterse además a restricciones ambientales estrictas que incluyen la obtención de licencias sectoriales adicionales y la prohibición de realizar cerramientos o talas de arbolado no expresamente autorizados en el pliego de condiciones, de manera que cualquier uso incompatible con la regeneración del bosque o la protección de especies protegidas puede constituir causa de revocación anticipada del título.⁹³

5.4.4 El deber de reversión y las limitaciones al vencimiento

Al extinguirse el plazo de la concesión el concesionario tiene el deber ineludible de restituir el bien a la Administración titular en condiciones de plena disponibilidad, sin que quepa alegar derecho de permanencia alguno ni pretender indemnización por las inversiones realizadas durante la vigencia del título.⁹⁴ Este deber de restitución no es una consecuencia accesorio de la extinción sino su efecto jurídico principal, pues la reversión al dominio público constituye precisamente la garantía estructural que impide que la concesión temporal derive en una apropiación definitiva del demanio forestal, cerrando así el ciclo jurídico que se abrió con el otorgamiento del título.

Desde un punto de vista técnico, el deber de restitución se bifurca en dos efectos posibles cuya elección corresponde a la Administración en función del interés público concurrente en el momento de la extinción. La reversión gratuita, que constituye la regla general conforme al artículo 101 de la LPAP, implica que las obras e instalaciones fijas pasan a ser propiedad plena de la Administración titular de forma gratuita y libre de cargas, extinguiéndose simultáneamente todas las hipotecas y gravámenes que pesaran sobre el derecho de ocupación extinguido. La demolición a costa del concesionario, por su parte, opera cuando la Administración determina motivadamente que el mantenimiento de las obras resulta contrario al interés público, especialmente por razones ambientales. En este caso el antiguo concesionario quien debe asumir el coste íntegro de la retirada de las infraestructuras y de la restauración del estado natural del monte, tal y como ha precisado la STS 1223/2024⁹⁵ al establecer que esta obligación se fundamenta en la

⁹² Real Decreto de 10 de octubre de 1902, sobre ocupaciones temporales en montes públicos, art. 10. *Vid.* Dictamen núm. 44.821, *op. cit.*, pp. 30-31.

⁹³ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en relación con la Red Natura 2000, *op. cit.*

⁹⁴ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, art. 101, *op.cit.* *Cfr.* Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 8-9.

⁹⁵ *Ibid.*, arts. 98.2 y 101. Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1223/2024, *op. cit.*

legislación vigente en el momento de incoar el procedimiento de extinción con independencia de lo que previera el título concesional originario.

En el caso de Camorritos, la Administración ya ha ejercido esta facultad de elección mediante la Orden 3354/2024, de 30 de septiembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se acordó mantener la totalidad de los bienes, obras, infraestructuras e instalaciones fijas existentes sobre el monte, que quedan a beneficio de los Ayuntamientos propietarios de forma gratuita y libre de cargas y gravámenes, sin derecho a indemnización alguna por parte del concesionario u ocupante, de conformidad con el artículo 101.2 de la LPAP. Esta decisión no altera la conclusión jurídica esencial: la extinción del título concesional ha convertido a los ocupantes en poseedores sin amparo jurídico, quedando la restitución efectiva del bien demanial al Ayuntamiento de Cercedilla como resultado jurídicamente inevitable una vez se resuelva el litigio pendiente

La normativa prohíbe taxativamente las renovaciones automáticas y no reconoce al anterior titular preferencia ni ventaja alguna para participar en futuras licitaciones sobre los mismos terrenos, lo que en el contexto de Camorritos tiene una implicación práctica de enorme calado: los ocupantes que han venido disfrutando de las edificaciones durante décadas al amparo de un título que se transmitió sucesivamente desde la SAFEG no tienen derecho alguno a continuar en el uso ni a obtener un nuevo título de forma preferente, sino que deberán concurrir en igualdad de condiciones con cualquier otro interesado en una licitación pública sometida a los principios de transparencia y concurrencia competitiva, garantizando así que el beneficio de la explotación del monte revierta íntegramente en la comunidad de Cercedilla y en la conservación de la Sierra de Guadarrama.⁹⁶

5.5. CAUSAS DE EXTINCIÓN Y EFECTOS JURÍDICOS

La extinción de las concesiones sobre los MUP representa el hito jurídico en el que finaliza el derecho al uso privativo del demanio forestal, obligando a la restitución del bien a la Administración titular en condiciones de plena disponibilidad y dando inicio a un nuevo ciclo de gestión pública directa o de licitación competitiva. Este proceso es de naturaleza estrictamente reglada y responde a la necesidad de salvaguardar la integridad

⁹⁶ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, art. 15.5, *op. cit.* Cfr: Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, p. 20.

del patrimonio público frente a ocupaciones que, una vez finalizado su título habilitante, carecen de causa legítima para persistir en el tiempo.

5.5.1. El transcurso del plazo como causa automática de extinción

El vencimiento del plazo especificado en el título concesional es la causa más frecuente y jurídicamente más nítida de extinción, pues opera de forma automática por el mero transcurso del tiempo sin necesidad de declaración administrativa constitutiva, aunque sí resulta necesaria una resolución que declare formalmente la extinción y determine sus efectos para garantizar la seguridad jurídica de todas las partes implicadas.⁹⁷

El ordenamiento jurídico español ha fijado históricamente límites máximos de duración precisamente para impedir que el uso privativo temporal derive en una apropiación encubierta del dominio público, estableciendo la Ley de Ferrocarriles de 1855 y la Ley de Obras Públicas de 1877 un límite de 99 años que la legislación contemporánea, concretamente la Ley 33/2003 y la Ley 43/2003, ha reducido a un máximo de 75 años.

En el caso de Camorritos, la concesión otorgada bajo la Real Orden de 16 de abril de 1920 alcanzó ese límite el 16 de abril de 2019, fecha desde la cual cualquier derecho de ocupación por parte de los particulares quedó extinguido de pleno derecho sin posibilidad de prórroga automática ni renovación que vulnere los principios de concurrencia competitiva que rigen el otorgamiento de nuevos títulos sobre el demanio forestal.⁹⁸

5.5.2. Otras causas de extinción: Caducidad, Renuncia y Rescate

Tras el vencimiento del plazo, las concesiones de dominio público pueden extinguirse por diversas causas. Una de ellas es la caducidad por incumplimiento, declarada por la Administración cuando el concesionario incumple requisitos fundamentales de la licitación, como el impago de la tasa, la modificación del objeto de la concesión o la realización de obras sin autorización.

La renuncia del concesionario es otro factor. A diferencia de las concesiones de servicio público, el titular de una concesión de dominio público puede renunciar unilateralmente a su derecho de uso.

⁹⁷ Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de 2 de junio de 2022, citado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 19/2025: la extinción de la concesión por el transcurso del plazo es una causa de extinción de aplicación automática por el mero paso del tiempo.

⁹⁸ Acuerdo núm. 724, *op. cit.*, Consideraciones de Derecho, pp. 8-11; Orden núm. 3354/2024, *op. cit.*

El rescate por interés público es otra justificación para la extinción. Esto permite a la Administración, tras una investigación formal y el pago de la compensación correspondiente por la vigencia restante del título, declarar la rescisión anticipada por razones de interés general.⁹⁹

5.5.3. Efectos jurídicos inmediatos: Reversión o Demolición

Una vez extinguida la concesión, el artículo 101 de la LPAP establece un régimen dual para el destino de las obras e instalaciones fijas realizadas por el concesionario, cuya elección corresponde a la Administración en función del interés público concurrente en el momento de la extinción. La reversión gratuita, que constituye la regla general, implica que todas las construcciones pasan a ser propiedad plena de la Administración titular de forma gratuita y libre de cargas, extinguiéndose simultáneamente todas las hipotecas y gravámenes que pesaran sobre el derecho de ocupación extinguido conforme al artículo 98.2 de la misma ley. La demolición a costa del concesionario opera cuando la Administración determina motivadamente que el mantenimiento de las obras resulta inviable o contrario al interés público.¹⁰⁰

La cuestión más relevante desde el punto de vista jurídico es la determinación del régimen normativo aplicable a los efectos de la extinción cuando el título concesional fue otorgado bajo una legislación anterior que no contemplaba la posibilidad de demolición.

El Tribunal Supremo ha resuelto esta cuestión de forma contundente en su sentencia 1101/2024 de 20 de junio de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo,¹⁰¹ estableciendo como doctrina casacional que los artículos 89.4 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico y 101.1 de la LPAP resultan de aplicación para regular los efectos de la extinción de concesiones con independencia de la fecha del título concesional y de su clausulado, pues la aplicación de la normativa vigente en el momento de incoar el procedimiento de extinción no implica retroactividad sino la sujeción de las consecuencias jurídicas actuales al ordenamiento actualmente en vigor. Aunque estas sentencias versan sobre dominio público hidráulico, su doctrina es

⁹⁹ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, art. 100, *op. cit.*; Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, art. 15, *op. cit.*

¹⁰⁰ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, arts. 98.2 y 101, *op. cit.* Cfr: Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 8-9.

¹⁰¹ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1101/2024, de 20 de junio [Recurso núm. 6936/2022]. Doctrina casacional recogida y aplicada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 19/2025.

plenamente trasladable al ámbito forestal por la remisión que el artículo 5.4 de la LPAP efectúa a las leyes especiales aplicables a cada categoría de demanio.¹⁰²

5.5.4. La situación de ocupación ilegal y la recuperación de oficio

Al expirar el título habilitante, la posesión de los antiguos concesionarios que permanecen en el bien demanial se transforma en una ocupación sin título que carece de amparo jurídico alguno, pues la extinción de la concesión no genera ningún derecho de permanencia ni convierte la situación fáctica preexistente en una situación jurídicamente protegida.¹⁰³

Desde ese momento, la Administración titular no solo está facultada sino obligada a ejercer la potestad de recuperación posesoria de oficio o *interdictum proprium*, pudiendo incoar el correspondiente procedimiento administrativo de desalojo conforme a los artículos 120 y siguientes del RBEL imponer multas coercitivas reiterables hasta que se produzca el desalojo efectivo conforme al artículo 59 de la LPAP, y reclamar una indemnización por los daños y perjuicios derivados de la ocupación ilegal desde la fecha de extinción del título.¹⁰⁴

En el caso de Camorritos, donde el procedimiento de recuperación posesoria se encuentra actualmente en sede judicial, la imprescriptibilidad del dominio público garantiza que el transcurso del tiempo durante la tramitación del litigio no consolide ningún derecho a favor de los ocupantes ni genere título alguno que pueda oponerse a la Administración, siendo el resultado jurídicamente inevitable la restitución del bien demanial al Ayuntamiento de Cercedilla en condiciones de plena disponibilidad para su futura gestión mediante nuevas licitaciones públicas sometidas a los principios de transparencia y concurrencia competitiva.¹⁰⁵

¹⁰² Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, art. 5.4 con el art. 101.1, *op. cit.* Cfr. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 19/2025.

¹⁰³ Cfr. Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, p. 9; Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, p. 44.

¹⁰⁴ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, arts. 55 y 59, *op.cit*; RBEL, arts. 70 y 71.

¹⁰⁵ Cfr. Acuerdo núm. 724, *op. cit.*, pp. 9-11; Orden núm. 3354/2024, *op. cit.*; Acta del Pleno Extraordinario y Urgente del Ayuntamiento de Cercedilla, de 25 de febrero de 2025.

CAPÍTULO 6: ESTUDIO DE CASO: EL MONTE DE CAMORRITOS (CERCEDILLA, COMUNIDAD DE MADRID)

6.1. ORIGEN HISTÓRICO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN DE 1920

Para comprender el conflicto jurídico que rodea al monte de Camorritos es imprescindible partir del estatus demanial del suelo sobre el que se asienta, pues este constituye el presupuesto lógico y jurídico de todo el análisis posterior. El MUP nº 32 "Pinar y Agregados", propiedad del Ayuntamiento de Cercedilla, se encuentra inscrito en el RP desde 1867 y catalogado como monte de utilidad pública desde 1862, lo que significa que sobrevivió a la desamortización de Madoz precisamente porque el legislador del siglo XIX ya reconocía que sus funciones hidrológicas, ambientales y sociales superaban cualquier valor de mercado.¹⁰⁶ Esta inclusión en el Catálogo no fue un accidente histórico sino una decisión técnica fundamentada en el Informe de 1855 del Cuerpo de Ingenieros de Montes, y tiene una consecuencia jurídica que se proyecta hasta el presente: desde 1862, el MUP nº 32 quedó blindado por los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad frente a cualquier acto jurídico posterior que pretendiera alterar su naturaleza demanial, con independencia de los usos que sobre él se autorizaran.¹⁰⁷

Sobre este suelo demanial se construyó, en 1920, la concesión que está en el origen del conflicto actual. La colonia de Camorritos no nació de una planificación urbanística sino de una necesidad de financiación ferroviaria. La Sociedad Anónima del Ferrocarril Eléctrico de Guadarrama, en adelante SAFEG, había obtenido la concesión para construir y explotar el ferrocarril Cercedilla-Puerto de Navacerrada mediante Reales Órdenes de 26 de marzo y 6 de noviembre de 1919, pero los costes de construcción en alta montaña hacían inviable el proyecto sin una fuente adicional de ingresos.¹⁰⁸ La solución que articuló la Administración no fue una subvención directa sino una concesión de uso sobre terrenos del MUP nº 32, autorizando a la SAFEG a ocupar 60 hectáreas del monte para la construcción de hasta mil estructuras destinadas a "sanatorios de gran altura", con una vocación higienista propia del paradigma sanitario de principios del siglo XX, de manera

¹⁰⁶ Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰⁷ *Cfr.* Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, Consideración Jurídica Segunda, pp. 23 y ss.; Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁸ *Cfr.* Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 4-5; Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, pp. 31 y 39.

que los futuros residentes de la colonia serían también los pasajeros del ferrocarril, generando así los ingresos necesarios para amortizar la inversión.¹⁰⁹

El análisis de la Real Orden de 16 de abril de 1920 revela una estructura jurídica compleja que conviene diseccionar con precisión. En su condición primera, la orden autoriza expresamente a la SAFEG la ocupación de los terrenos del monte para "los fines taxativamente expresados en la instancia y proyecto", estableciendo que cualquier destino distinto será causa de caducidad de la concesión. En su condición segunda, otorga al concesionario un *ius aedificandi* sobre suelo público ajeno, es decir, un derecho real de edificar sobre terreno que en ningún momento deja de ser propiedad municipal, lo que significa que las construcciones resultantes nunca pudieron generar derechos dominicales sobre el suelo.¹¹⁰ La Real Orden aclaratoria de 27 de julio de 1921 añade una precisión de enorme relevancia jurídica para el presente análisis: la SAFEG podía convenir con particulares la cesión de su derecho a edificar en determinadas parcelas, pero con la advertencia expresa de que "lo que cederá el concesionario será, no la parcela, sino el derecho que él tiene a edificar en ella" y que "en ningún caso pueden oponerse a lo que taxativamente se contiene en dichas cláusulas, a cuyo puntual cumplimiento está obligada dicha Sociedad".¹¹¹ Esta aclaración es jurídicamente determinante porque establece de forma inequívoca que los particulares que edificaron en Camorritos lo hicieron subrogándose en la posición jurídica de la SAFEG, sin adquirir derechos propios frente a la Administración y quedando sujetos a las mismas condiciones y limitaciones que el concesionario originario.

Un aspecto de singular relevancia es que la Real Orden de 1920 no establece expresamente un plazo de duración de la concesión, circunstancia que la nota simple del RP nº 2 de San Lorenzo de El Escorial, confirma al señalar literalmente que en dicha Real Orden "no consta el plazo de duración de la concesión".¹¹² Esta ausencia, refuerza paradójicamente la posición de la Administración, pues el plazo máximo de 99 años no derivaba de la voluntad de las partes sino del imperativo legal establecido en la Ley de

¹⁰⁹ Real Orden de 16 de abril de 1920 del Ministerio de Fomento, *op. cit.* Vid. Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, pp. 5-8; Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 5-6.

¹¹⁰ *Ibid.* Real Orden de 16 de abril de 1920, puntos dispositivos primero y segundo. Vid. Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, pp. 7 y 35-36.

¹¹¹ Real Orden aclaratoria de 27 de julio de 1921 del Ministerio de Fomento. Vid. Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, pp. 40-41: la propia orden precisó que la SAFEG no podía ceder la parcela sino el derecho a edificar en ella, y que los cesionarios quedarían sujetos a las mismas condiciones, limitaciones y reservas de la concesión originaria.

¹¹² Nota simple del RP nº 2 de San Lorenzo del Escorial, identificador F64CH35T1. Anexo 1.

Ferrocarriles de 1855, la Ley de Obras Públicas de 1877 y la Ley de Ferrocarriles Secundarios de 1908, todas ellas vigentes en el momento del otorgamiento. El Dictamen núm. 448/21 del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad el 21 de septiembre de 2021, refrendó con carácter institucional esta conclusión al precisar que el plazo máximo de 99 años no deriva únicamente de las leyes de ferrocarriles sino también del artículo 126 del Decreto 1022/1964, por el que se aprobó el texto articulado de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado, que fijó ese límite para las concesiones salvo que las leyes especiales señalasen uno menor.¹¹³

La inscripción registral de esta concesión refleja con precisión documental la complejidad jurídica descrita. La nota simple de la finca nº 2846 de Cercedilla, que es parte segregada de la finca originaria nº 8 del Monte Pinar y Agregados, acredita que el Ayuntamiento de Cercedilla figura como titular del dominio del suelo desde 1867, mientras que los actuales ocupantes constan en el apartado de cargas con la advertencia expresa de que "debe entenderse que el/los mismo/s es/son titular/es registral/es única y exclusivamente del derecho de ocupación".¹¹⁴

Esta doble inscripción (ya mencionada en el apartado 5.4.1) no es un tecnicismo registral menor sino la plasmación documental de lo que en el debate doctrinal de 1925 entre Alcalá Zamora y Jerónimo González se identificó como la solución más garantista frente a las usurpaciones disfrazadas: registrar simultáneamente la titularidad pública del dominio y el gravamen concesional como derecho limitativo, de manera que cualquier adquirente posterior de ese derecho de ocupación quedara vinculado por el principio de publicidad registral y no pudiera alegar ignorancia sobre la naturaleza pública del suelo ni sobre la precariedad estructural de su posición jurídica.¹¹⁵

El propio contenido del asiento destruye así, desde su origen, el requisito de la posesión en concepto de dueño exigido por el artículo 1941 del Código Civil para la prescripción adquisitiva, siendo además cualquier carga o gravamen constituido sobre ese

¹¹³ Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, Conclusión Primera, p. 61; *Vid.* también Acuerdo núm. 724, *op. cit.*, Antecedentes de Hecho, Segundo.

¹¹⁴ Nota simple del RP nº 2 de San Lorenzo del Escorial, identificador F64CH35T1, *op. cit.*: bajo el epígrafe de cargas de la finca nº 2846 se recoge la advertencia expresa de que el titular es único y exclusivamente del derecho de ocupación. *Cfr.* Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, pp. 41-44.

¹¹⁵ Fernández-Espinar Muñoz, C., *op. cit.*, pp. 356-362.

derecho de extinción automática al finalizar el plazo concesional, conforme al artículo 98.2 de la LPAP.¹¹⁶

La situación jurídica resultante puede describirse como una fragmentación temporal del contenido dominical: el Ayuntamiento de Cercedilla conservó en todo momento la nuda propiedad inalienable del demanio, mientras que la SAFEG y sus sucesivos cesionarios ostentaron un derecho real administrativo de ocupación y edificación cuya vigencia estaba supeditada al cumplimiento del plazo máximo legal de 99 años, transcurrido el cual todas las obras e instalaciones revertirían a la Administración de forma gratuita y libre de cargas. El 16 de abril de 2019, cumplido ese plazo desde la fecha de la Real Orden, esa fragmentación llegó a su fin por imperativo legal, consolidándose automáticamente la plena propiedad municipal sobre el suelo y sobre todo lo edificado en él.¹¹⁷

6.2. LOS CONFLICTOS JURÍDICOS DERIVADOS DE LA EXTINCIÓN: USUCAPIÓN, URBANISMO, RECUPERACIÓN POSESORIA Y DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

La extinción de la concesión en abril de 2019 no ha resuelto el conflicto sobre Camorritos sino que lo ha desplazado a un terreno más complejo, en el que convergen tres líneas de conflicto jurídico que los ocupantes han utilizado para resistir la recuperación posesoria: la alegación de prescripción adquisitiva sobre los terrenos, la pretensión de consolidación urbanística del asentamiento como suelo urbano y la contestación del procedimiento de recuperación de oficio.

La primera y más relevante de estas líneas es la tesis de la usucapión, que los ocupantes podrían articular al amparo del artículo 1959 del CC, que regula la prescripción adquisitiva extraordinaria mediante posesión continuada durante treinta años. La aparente solidez de este argumento reside en que la colonia lleva más de un siglo habitada, lo que superficialmente podría parecer suficiente para cumplir con creces el plazo prescriptivo. Sin embargo, esta tesis tropieza con un obstáculo previo que hace innecesario entrar siquiera en el cómputo del plazo: la condición demanial del MUP nº 32 excluye por imperativo constitucional, la posibilidad misma de usucapión sobre estos bienes, pues el artículo 1936 del CC establece que son susceptibles de prescripción todas las cosas que están en el comercio de los hombres, y los bienes de dominio público están precisamente

¹¹⁶ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, art. 98.2, *op. cit.*; Código Civil, art. 1941. *Cfr.* Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, p. 44.

¹¹⁷ *Cfr.* Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 8-9; Orden núm. 3354/2024, *op. cit.*

fuera de ese comercio desde su afectación legal.¹¹⁸ La imprescriptibilidad no es por tanto una consecuencia que deba demostrarse caso por caso sino una cualidad estructural del demanio que opera con independencia de la duración de la ocupación y que el Tribunal Supremo ha reiterado de forma constante al afirmar que la posesión prolongada, por pública y pacífica que haya sido, no genera derecho alguno frente a la Administración titular.

Pero incluso si se admitiera hipotéticamente que el MUP pudiera ser objeto de prescripción adquisitiva, la tesis de los ocupantes fracasaría igualmente por la ausencia del requisito esencial de la posesión en concepto de dueño exigido por los artículos 447 y 1941 del CC.¹¹⁹ Este requisito, que la doctrina identifica con el *animus domini*, exige que el poseedor se comporte externamente como propietario y que su posesión no derive de un título que reconozca la propiedad de otro. Pues bien, quien posee un bien en virtud de una concesión administrativa reconoce implícita y continuamente la propiedad superior de la Administración concedente,¹²⁰ lo que destruye desde el origen cualquier *animus domini* que pudiera fundamentar la usucapión y convierte cada acto de posesión concesional en una interrupción tácita del plazo prescriptivo. Esta circunstancia queda documentalmente acreditada de forma inapelable por la nota simple del RP nº 2 de San Lorenzo de El Escorial, expedida el 18 de marzo de 2026, que bajo el epígrafe de cargas de la finca nº 2846 de Cercedilla recoge la advertencia expresa de que los titulares "son titular/es registral/es única y exclusivamente del derecho de ocupación",¹²¹ acreditando que en el propio Registro consta que su posesión nunca fue en concepto de dueño sino de meros concesionarios subrogados en la posición jurídica de la SAFEG El principio de legitimación registral del artículo 38 de LH convierte esta inscripción en una presunción *iuris tantum* de posesión en concepto distinto de dueño que actúa como interrupción civil permanente de cualquier plazo prescriptivo, haciendo inviable la usucapión extraordinaria con independencia de los años transcurridos.

A ello debe añadirse que incluso durante el breve periodo en que el MUP nº 32 transitó de comunal a municipal entre 1974 y la entrada en vigor del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986, los doce años transcurridos (de comunal a

¹¹⁸ Código Civil, arts. 1936 y 132.1 CE. Cfr. Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 13-14.

¹¹⁹ Cfr. Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, p. 44.

¹²⁰ Código Civil, arts. 447 y 1941. Cfr. Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, p. 14.

¹²¹ Nota simple del RP nº 2 de San Lorenzo del Escorial, identificador F64CH35T1, *op. cit.* Vid. Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, pp. 42-44; LH, art. 38.

municipal entre 1974 y entrada en vigor RBEL) son absolutamente insuficientes para completar el plazo de treinta años de la prescripción extraordinaria, y la posesión durante ese periodo siguió siendo concesional y por tanto nunca en concepto de dueño.¹²²

La segunda línea de conflicto es la pretensión de los ocupantes de que la consolidación fáctica del asentamiento, con edificaciones centenarias, servicios básicos, acceso rodado y pago continuado de IBI, ha generado una suerte de suelo urbano que debería ser reconocido formalmente en el planeamiento municipal, pretensión que ha encontrado eco en algunos documentos de avance urbanístico como el Avance del PGOU de Cercedilla de 2004, que llegó a contemplar la clasificación de Camorritos como suelo urbano no consolidado. Esta pretensión choca frontalmente con la jerarquía normativa vigente por dos razones que se refuerzan mutuamente.

La primera razón es de carácter urbanístico: Camorritos carece de la inserción real y continua en el tejido urbano municipal que exige el artículo 14 de la Ley del Suelo de Madrid para la calificación como suelo urbano, al encontrarse físicamente separado del casco de Cercedilla y rodeado de vegetación forestal. El pago de IBI o la inscripción catastral como urbano no alteran esta clasificación, pues son actos de gestión tributaria sin virtualidad para modificar la naturaleza jurídica del suelo.¹²³

La segunda razón es de carácter ambiental y jerárquicamente superior: el PORN, aprobado por Decreto 96/2009 de la Comunidad de Madrid, clasifica los terrenos de Camorritos en una categoría incompatible con cualquier desarrollo residencial consolidado que, conforme al artículo 18 de la Ley 42/2007¹²⁴, vincula obligatoriamente a cualquier instrumento de ordenación urbanística municipal, haciendo inviable su reclasificación como suelo urbano sin una previa alteración del PORN mediante ley autonómica.

La tercera línea de conflicto es la contestación del procedimiento de recuperación posesoria de oficio, que los ocupantes han llevado a sede judicial cuestionando tanto la aplicabilidad del plazo de 99 años como la normativa aplicable a los efectos de la

¹²² Cfr. Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 13-14; Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el RBEL, arts. 2, 4 y 5.

¹²³ Documento de Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Cercedilla (Madrid), octubre 2024, Bloque I, Vol. 2, pp. 84-85

¹²⁴ Decreto 96/2009, de 4 de noviembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama; Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, art. 18, *op. cit.*

extinción que deriva del imperativo legal establecido en las Leyes de Ferrocarriles y de Obras Públicas y no de la voluntad de las partes.

La doctrina casacional fijada, tanto por STS 1101/2024 como por STS 1223/2024, establece con claridad que la normativa aplicable a los efectos de la extinción es la vigente en el momento de incoar el procedimiento de extinción y no la del momento del otorgamiento del título,¹²⁵ lo que no implica retroactividad sino aplicación temporal correcta del derecho, pues la Administración no ha modificado los términos de la concesión sino que han cambiado los efectos legales que el ordenamiento vigente atribuye a su extinción por el vencimiento del plazo.

Un argumento adicional de notable solidez es el que proporciona la doctrina de los actos propios: los ocupantes, al haber inscrito sus derechos en el Registro como mero derecho de ocupación y no como dominio, y al haber convivido durante décadas con la publicidad registral que acreditaba sin ambigüedad la titularidad municipal del suelo, no pueden ahora alegar ignorancia sobre la naturaleza temporal y precaria de su posición jurídica sin contradecir sus propios comportamientos anteriores de forma flagrante.¹²⁶

Por último, el caso de Camorritos pone de manifiesto con especial claridad la dualidad competencial que caracteriza la gestión de los MUP en la Comunidad de Madrid. El Ayuntamiento de Cercedilla ostenta la titularidad dominical del MUP nº 32 desde su inscripción registral en 1867, pero la Administración gestora del monte catalogado es la Comunidad de Madrid a través de la Consejería de Medio Ambiente, competencia que asumió mediante el Real Decreto 1703/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de conservación de la naturaleza.¹²⁷ Esta dualidad implica que la declaración formal de caducidad y la instrucción del procedimiento de extinción corresponden a la Consejería de Medio Ambiente como Administración gestora, mientras que el ejercicio del desahucio administrativo y la recuperación posesoria efectiva corresponden al Ayuntamiento de Cercedilla como titular dominical, debiendo actuar ambas administraciones de forma coordinada. Esta arquitectura competencial queda confirmada de forma explícita por la propia Orden 3354/2024, cuyo contenido prevé que

¹²⁵ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1101/2024, de 20 de junio [Recurso núm. 6936/2022]., *op. cit.*, FJ 5.º y 6.º; Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1223/2024, FJ 6.º *op. cit.* *Vid.* STSJ de Aragón núm. 19/2025.

¹²⁶ *Cfr.* Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, pp. 13-14.

¹²⁷ Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, p. 7; Orden núm. 3354/2024, *op. cit.*

el acta de entrega sea suscrita conjuntamente por los interesados, los Ayuntamientos propietarios y la Comunidad de Madrid como Administración gestora.¹²⁸

6.3. VALORACIÓN CRÍTICA: EL FUTURO DE CAMORRITOS Y LA TUTELA DEL DOMINIO PÚBLICO FORESTAL

El análisis jurídico realizado en los epígrafes anteriores permite formular una valoración crítica del caso de Camorritos que va más allá de la mera descripción del estado del conflicto. Lo que está en juego no es únicamente la resolución de un litigio concreto sino la capacidad del ordenamiento jurídico para revertir situaciones de ocupación prolongada del dominio público que, por su duración y por la complejidad de los intereses implicados, generan una presión fáctica que tiende a naturalizarse como si fuera jurídicamente irreversible.

La Administración no tiene margen de discrecionalidad para ignorar este hecho, y la propia Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid así lo ha confirmado en su Dictamen 448/21, en el que el Pleno concluye unánimemente que el negocio jurídico de las Reales Órdenes de 1920 y 1921 tiene naturaleza de concesión administrativa, que el plazo de 99 años operó por imperativo legal con independencia de lo que dijera el título concesional, y que la caducidad de los procedimientos administrativos previos no impide la incoación de uno nuevo ni consolida derecho alguno a favor de los poseedores.¹²⁹ Este dictamen, solicitado por el propio Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, constituye el reconocimiento institucional más elevado de que la posición jurídica de la Administración es sólida e irrefutable, y que permitir la continuación de los ocupantes sin un nuevo título habilitante no solo contravendría el bloque de legalidad, sino que podría comprometer la responsabilidad de los gestores públicos que lo toleraran.

La primera cuestión que debe abordarse es la del canon de ocupación entre la SAFEG y los particulares, que constituye uno de los elementos más oscuros del expediente y que sin embargo resulta jurídicamente determinante. La Real Orden aclaratoria de 27 de julio de 1921 es explícita al señalar que la SAFEG podía convenir con los particulares la cesión de su derecho a edificar en determinadas parcelas, pero que "en ningún caso pueden oponerse a lo que taxativamente se contiene en dichas cláusulas, a cuyo puntual cumplimiento está obligada dicha Sociedad",¹³⁰ y que los contratos que el

¹²⁸ Orden núm. 3354/2024, *op. cit.*

¹²⁹ Dictamen núm. 448/21, *op. cit.*, Conclusiones Primera y Segunda, p. 61.

¹³⁰ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1223/2024, FJ 6.º *op. cit.*; Ley 33/2003, art. 101.1.

concesionario celebrara con los particulares no podrían mermar lo más mínimo las facultades que las cláusulas de la concesión y los reglamentos administrativos conferían a la Administración para obligar a la Sociedad al cumplimiento de las mismas.

La segunda cuestión es la de la irreversibilidad del vencimiento concesional y sus consecuencias jurídicas inmediatas. La STSJ de Aragón, Sección Segunda, Sentencia 13/2025 de 7 de enero de 2025, cuyo fundamento jurídico reproduce la doctrina casacional del Tribunal Supremo, es taxativa al señalar que la extinción por transcurso del plazo es "una causa de extinción de aplicación automática por el mero paso del tiempo", lo que significa que desde el 16 de abril de 2019 no existe título habilitante alguno que ampare la permanencia de los ocupantes en los terrenos del MUP nº 32, con independencia de que el procedimiento administrativo de declaración de caducidad no haya concluido formalmente. La Administración no tiene margen de discrecionalidad para ignorar este hecho ni para tolerar la situación sin actuar, pues la inactividad ante una ocupación sin título del patrimonio demanial no solo contraviene el bloque de legalidad, sino que puede comprometer la responsabilidad personal de los gestores públicos que la consientan.

La disyuntiva entre reversión gratuita y demolición constituye la decisión estratégica más trascendente que debe adoptar la Administración respecto al futuro de Camorritos. La STS 1101/2024 (ROJ: STS 3602/2024) establece que la obligación de demolición puede imponerse al concesionario aunque el título originario no la previera, siempre que la Administración motive suficientemente que el mantenimiento de las infraestructuras es contrario al interés público.³² En el caso de Camorritos, la inclusión del MUP nº 32 en la Red Natura 2000 como Lugar de Importancia Comunitaria LIC ES3110005 y su integración en la zona periférica de protección del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama constituyen argumentos de peso para que la Administración pueda optar motivadamente por la demolición de aquellas edificaciones que fragmenten el ecosistema o impidan la regeneración natural del pinar.³³ Esta opción se ve además reforzada por las obligaciones que el Reglamento UE 2024/1991 de restauración de la naturaleza impone a los Estados miembros en relación con los espacios Red Natura 2000.¹³¹

¹³¹ Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, sobre la restauración de la naturaleza arts. 4 y 12; *cfr.* considerando 28 (DOUE L, de 29 de junio de 2024).; Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1101/2024, de 20 de junio [Recurso núm. 6936/2022], *op. cit.*

No obstante, la demolición total no es la única ni necesariamente la más adecuada respuesta jurídica, y una valoración crítica honesta debe reconocer que el ordenamiento admite también la reversión gratuita seguida de una nueva explotación mediante concesiones competitivas, que tiene la ventaja de preservar un patrimonio edificado de interés histórico y de generar ingresos para el municipio de Cercedilla mediante cánones ajustados a precios de mercado.¹³²

Lo que el ordenamiento excluye de forma taxativa, y este es el límite infranqueable del caso, es cualquier solución que implique la continuación de los actuales ocupantes en el uso sin un nuevo título obtenido mediante licitación pública competitiva, pues el artículo 15.5 de la LM prohíbe expresamente la renovación automática y cualquier ventaja para los anteriores titulares, de manera que la antigüedad de la ocupación no genera derecho preferente alguno en un futuro proceso concesional.¹³³

La valoración crítica del caso Camorritos conduce inevitablemente a una reflexión más amplia sobre la tutela del dominio público forestal en el siglo XXI. El conflicto que analizamos no es un caso aislado sino el resultado previsible de un modelo de gestión concesional que durante décadas toleró la consolidación fáctica de situaciones de ocupación sobre bienes públicos sin ejercer con rigor las potestades de tutela demanial, creando la apariencia de una propiedad privada donde jurídicamente nunca la hubo. La Sierra de Guadarrama no puede permitirse ese lujo en el contexto actual de crisis de biodiversidad y de emergencia climática, en el que los montes catalogados representan no solo un patrimonio jurídico sino una infraestructura ecológica irremplazable. La demanialidad forestal, como hemos visto a lo largo de todo este trabajo, no es un concepto estático sino una herramienta de intervención activa que obliga a la Administración a actuar, a recuperar, a restaurar y a gestionar el monte en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

La dimensión estructural del conflicto de Camorritos trasciende el caso concreto y conecta con una tensión que el derecho administrativo español ha tardado décadas en resolver con instrumentos procedimentales suficientes, la que surge entre la consolidación

Versión electrónica — base de datos del Consejo General del Poder Judicial. Ref. Roj: STS 3602/2024 (<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/5bf74bd13166c3e0a0a8778d75e36f0d/20240705>)

¹³² Cfr. Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, p. 20; Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, art. 15.5 *op. cit.*

¹³³ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, art. 15.5. *op. cit.* Cfr. Ayuntamiento de Cercedilla, *op. cit.*, p. 20.

fáctica de usos privados sobre bienes de dominio público y la obligación jurídica de la Administración de restituir la legalidad demanial. El paralelismo con el caso del hotel de El Algarrobico en la playa de Carboneras resulta en este sentido ilustrativo, aunque las diferencias son tan relevantes como las semejanzas.

El caso de El Algarrobico constituye el ejemplo paradigmático de cómo la inacción administrativa prolongada puede convertir un conflicto jurídicamente sencillo en un laberinto procesal prácticamente irresoluble. El hotel fue construido entre 2003 y 2006 sobre terrenos calificados como suelo no urbanizable de especial protección dentro del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar, al amparo de una licencia municipal otorgada sobre terrenos que la Ley de Costas de 1988 había incluido en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre. La ilegalidad era manifiesta desde el primer momento, y sin embargo la edificación llegó a completarse antes de que ninguna Administración activara eficazmente los mecanismos de restitución.

En ambos casos, edificaciones consolidadas durante décadas sobre suelo protegido han generado una realidad fáctica que choca frontalmente con la clasificación jurídica del terreno, y en ambos casos la Administración tardó décadas en activar con eficacia los mecanismos de restitución de la legalidad, protagonizando lo que el Tribunal Supremo calificó en relación con El Algarrobico como una inadmisibile lenidad de todas las administraciones involucradas.

Sin embargo, la diferencia fundamental entre ambos casos es que en Camorritos la Administración no necesita anular ninguna licencia de obras ni iniciar un procedimiento de revisión de oficio previo, porque el título habilitante de la ocupación era una concesión administrativa con plazo resolutorio cierto que se extinguió por el mero transcurso del tiempo, lo que simplifica enormemente la cadena procedimental y elimina el principal obstáculo que en el caso de El Algarrobico ha convertido el litigio en una historia judicial de casi dos décadas con más de trece sentencias del Tribunal Supremo sin efecto práctico alguno.¹³⁴

¹³⁴ Cardenal, C., "¿Qué ocurre con El Algarrobico? Una aproximación a la situación actual", *Blog Hay Derecho*, Fundación Hay Derecho, 3 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2025/03/03/el-algarrobico-que-ocurre/>; Domínguez, J. I., "El Algarrobico. La historia (judicial) interminable", *Blog de Derecho Ambiental*, Consejo General de la Abogacía Española, 13 de enero de 2023. Disponible en: <https://www.abogacia.es/publicaciones/blogs/blog-derecho-ambiental/el-algarrobico-la-historia-judicial-interminable/>

En Camorritos, los instrumentos jurídicos existen, son suficientes y la Administración ya los ha activado mediante la Orden 3354/2024, por lo que la eficacia de la tutela del dominio público forestal depende ahora exclusivamente de que la resolución judicial que se dicte confirme lo que el ordenamiento ya establece con claridad.

El Documento de Avance del PGOU de Cercedilla, aprobado en octubre de 2024 y publicado en el BOCM, confirma en este mismo sentido que incluso en el horizonte de planificación municipal más actualizado la clasificación de los terrenos de Camorritos sigue condicionada por el marco de protección ambiental derivado del PORN del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama y de la Red Natura 2000, incorporando entre su documentación informativa estudios específicos de afecciones ambientales sobre los montes protegidos que hacen jurídicamente inviable cualquier proceso de urbanización o privatización del MUP nº 32.¹³⁵

7. CONCLUSIONES

7.1. CONCLUSIONES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MUP Y EL CASO CAMORRITOS

El régimen jurídico de los MUP fue diseñado para resistir la presión del tiempo y de los intereses privados, y el caso de Camorritos demuestra que la dilación en el ejercicio de las potestades demaniales no genera derechos, y que la ocupación prolongada de un bien público, por consolidada que parezca, no altera su naturaleza jurídica ni la obligación de la Administración de recuperarlo.

La conclusión más importante del caso concreto es precisamente esta: ninguno de los ocupantes de Camorritos ha adquirido jamás un derecho de propiedad sobre los terrenos del MUP nº 32. Lo que la SAFEG obtuvo en 1920 fue un derecho real administrativo de ocupación temporal, y lo que los particulares adquirieron de ella fue una subrogación en ese mismo derecho con todas sus limitaciones, tal y como la Real Orden aclaratoria de 1921 estableció de forma inequívoca. El RP lo acredita con precisión inapelable: los titulares figuran como poseedores única y exclusivamente del derecho de ocupación, nunca del dominio, lo que destruye desde el origen cualquier pretensión de usucapión y cualquier argumento basado en la consolidación fáctica del asentamiento.

¹³⁵ Documento de Avance del PGOU de Cercedilla, *op. Cit*; BOCM núm. 249, de 18 de octubre de 2024, *op. cit.* p.53.

La distribución competencial entre el Ayuntamiento de Cercedilla y la Comunidad de Madrid ha añadido una complejidad procedimental que explica, aunque no justifica, la lentitud en la gestión de la extinción, siendo necesaria la intervención del legislador autonómico mediante la Ley 11/2022 para corregir una disfunción que pone de manifiesto una deficiencia estructural: los procedimientos de extinción de concesiones sobre dominio público forestal con elevado número de interesados deberían contar desde el inicio con plazos adaptados a su complejidad real.

7.2. REFLEXIONES FINALES: EL FUTURO DE CAMORRITOS

La pregunta más difícil de responder es también la más relevante: ¿qué va a pasar realmente con Camorritos? La Orden 3354/2024 ha declarado la extinción y optado por la reversión gratuita, pero actualmente se encuentra en los juzgados. Así tratamos de plantear un paralelismo con El Algarrobico, cuyo hotel sigue en pie más de dos décadas después de la primera paralización cautelar, invita a la prudencia, aunque la posición jurídica de la Administración en Camorritos es estructuralmente más sólida: no existe ninguna licencia de obras que anular, el título habilitante se extinguió por el mero transcurso del tiempo y la Administración gestora ha demostrado una voluntad institucional de resolver el conflicto que contrasta con la lenidad del Ayuntamiento de Carboneras en el caso andaluz.

La cuestión más compleja es si procede demoler las edificaciones o mantenerlas para su explotación mediante nuevas concesiones competitivas. Los argumentos ecológicos a favor de la demolición son sólidos dado que el MUP nº 32 está integrado en la Red Natura 2000 y próximo al Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, pero el Ayuntamiento de Cercedilla tiene un interés legítimo en conservar un patrimonio que, gestionado con cánones de mercado, podría representar una fuente de ingresos significativa. Mi valoración es que la solución más probable y jurídicamente coherente es una solución mixta: demolición selectiva de las edificaciones más fragmentadoras del ecosistema y reversión con posterior licitación competitiva del resto.

Lo que en cualquier caso resulta jurídicamente indiscutible, y constituye la conclusión más firme de este trabajo, es que la renovación automática de los actuales ocupantes es imposible. El artículo 15.5 de la Ley 43/2003 lo prohíbe de forma taxativa, y los principios de publicidad, transparencia y concurrencia competitiva que rigen el acceso al dominio público lo exigen. La antigüedad de la ocupación, el arraigo familiar o la complejidad del proceso de desalojo son consideraciones que pueden tener peso

político pero que carecen de virtualidad jurídica para generar un derecho de preferencia en un futuro proceso concesional. El dominio público forestal pertenece a la colectividad, y su gestión debe beneficiar a la colectividad, no perpetuar el privilegio histórico de quienes accedieron a él bajo un título que el propio tiempo se encargó de extinguir.

El presente trabajo ha encontrado en su desarrollo algunas limitaciones documentales que conviene señalar con honestidad académica. El acceso a las Reales Órdenes originales de 1920 y 1921 ha sido posible a través del expediente administrativo recogido en el Dictamen 448/21, pero no mediante consulta directa al archivo histórico, y el Ayuntamiento de Cercedilla no ha facilitado determinada documentación relativa al expediente de caducidad al encontrarse el asunto sub iudice. Pese a ello, las fuentes primarias disponibles, que incluyen la nota simple registral, los dos BOCM con la notificación del tercer procedimiento y la Orden 3354/2024, el Dictamen 448/21 de la Comisión Jurídica Asesora, las NNSS y la jurisprudencia del TSJ de Madrid y del Tribunal Supremo, proporcionan una base documental suficiente para sostener las conclusiones formuladas con rigor jurídico. Lo que el caso de Camorritos demuestra, en definitiva, es que el dominio público no prescribe, no se vende y no se consolida por el paso del tiempo, y que cuando la Administración finalmente decide ejercer con plenitud las potestades que el ordenamiento le otorga, el derecho le da la razón.

8. BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

Decreto 96/2009, de 18 de noviembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama (BOCM núm. 279, de 24 de noviembre de 2009).

Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes (BOE núm. 61, de 12 de marzo de 1962).

Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado (BOE núm. 98, de 23 de abril de 1964).

Ley de Ferrocarriles de 3 de junio de 1855 (Gaceta de Madrid núm. 155, de 4 de junio de 1855).

Ley de Montes de 24 de mayo de 1863 (Gaceta de Madrid núm. 145, de 25 de mayo de 1863).

Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 (Gaceta de Madrid núm. 105, de 15 de abril de 1877).

Ley de 30 de agosto de 1896 sobre revisión del Catálogo de Montes de Utilidad Pública (Gaceta de Madrid núm. 244, de 31 de agosto de 1896).

Ley de Ferrocarriles Secundarios y Estratégicos de 26 de marzo de 1908, modificada por Ley de 23 de febrero de 1912 (Gaceta de Madrid núm. 88, de 28 de marzo de 1908).

Ley de Montes de 8 de junio de 1957 (BOE núm. 151, de 17 de junio de 1957).

Ley General de Desamortización de 1 de mayo de 1855 (Ley Madoz) (Gaceta de Madrid núm. 621, de 3 de mayo de 1855).

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985).

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 176, de 27 de julio de 2001).

Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 110, de 10 de mayo de 1995).

Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE núm. 173, de 21 de julio de 2015).

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998).

Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 2003).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007).

Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE núm. 280, de 22 de noviembre de 2003).

Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 303, de 22 de diciembre de 2022).

Real Decreto de 10 de octubre de 1902, sobre ocupaciones temporales y servidumbres en montes públicos (Gaceta de Madrid núm. 285, de 12 de octubre de 1902).

Real Decreto de 1 de febrero de 1901, por el que se aprueba el Catálogo definitivo de los Montes de Utilidad Pública (Gaceta de Madrid núm. 33, de 2 de febrero de 1901).

Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (BOE núm. 161, de 7 de julio de 1986).

Real Decreto 1703/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de conservación de la naturaleza a la Comunidad de Madrid (BOE núm. 196, de 16 de agosto de 1984).

Real Orden de 16 de abril de 1920, del Ministerio de Fomento, por la que se otorga a la Sociedad Anónima del Ferrocarril Eléctrico del Guadarrama la concesión de ocupación temporal de terrenos en los montes de utilidad pública nº 25, 32 y 33.

Real Orden aclaratoria de 27 de julio de 1921, del Ministerio de Fomento, sobre la concesión otorgada por Real Orden de 16 de abril de 1920.

Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, sobre la restauración de la naturaleza (DOUE L, de 29 de junio de 2024).

JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional:

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 102/1995, de 26 de junio (*BOE* núm. 181, de 31 de julio de 1995). Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 1.220/1989 y otros, y conflictos positivos de competencia acumulados núms. 95/1990 y otros.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 170/1989, de 19 de octubre (*BOE* núm. 267, de 7 de noviembre de 1989). Recurso de inconstitucionalidad núm. 404/1985, promovido por 50 Diputados contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 194/2004, de 4 de noviembre (*BOE* núm. 290, de 2 de diciembre de 2004). Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 460/1998, 469/1998 y 483/1998, formulados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, las Cortes de Aragón y la Diputación General de Aragón respecto de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. Ponente: Excmo. Sr. D. Eugeni Gay Montalvo.

Tribunal Supremo:

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1101/2024, de 20 de junio [Recurso núm. 6936/2022]. Versión electrónica — base de datos del Consejo General del Poder Judicial. (ECLI:ES:TS:2024:3602, ROJ: STS 3602:2024).

Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 1223/2024, de 8 de julio de 2024 Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta (ES:TS:2024:3844; ROJ: STS 3844:2024)

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía:

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía núm. 670/2025, de 15 de julio de 2025, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, sede Sevilla, ponente Ilmo. Sr. D. Julián Manuel Moreno Retamino. Recurso contencioso-administrativo núm. 87/2024.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía núm. 2956/2021, de 22 de julio de 2021, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, ponente Ilmo. Sr. D. Silvestre Martínez García (ECLI:ES:TSJ AND:2021:4509, ROJ: STSJ AND 4509:2021). Recurso contencioso-administrativo núm. 188/2018.

Tribunal Superior de Justicia de Aragón:

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sección Segunda, núm. 13/2025, de 7 de enero de 2025 (Recurso núm. 379/2022).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2^a) núm. 13/2025, de 7 de enero de 2025 [Recurso núm. 379/2022].

Tribunal Superior de Justicia de Madrid:

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 310/2012, de 20 de abril de 2012 (Recurso núm. 240/2010). Ponente: José Arturo Fernández García.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 10020/2025.

Órganos consultivos:

Dictamen núm. 448/21 del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de 21 de septiembre de 2021, emitido ante consulta facultativa del Consejo de Gobierno sobre el procedimiento de autorización de ocupación de los montes de utilidad pública nº 25, 32 y 33.

Acuerdo núm. 724 del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de 13 de junio de 2024, sobre el expediente OCU.023.A de declaración de extinción por caducidad de la autorización de ocupación temporal de terrenos en los montes nº 25, 32 y 33.

OBRAS DOCTRINALES

Artículos de revista

Blanco Higuera, A. L., "La propiedad pública de los montes como condición necesaria para su catalogación, antes y después de la Ley de Montes de 2003", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 30, mayo 2013, pp. 1-35.

Fernández-Espinar Muñoz, C., "El régimen jurídico de los montes públicos y su inscripción en el Registro de la Propiedad: debate doctrinal e instrumentos

jurídicos de protección", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 120, mayo-agosto 2021, pp. 347-376.

González Baselga, I., Redondo García, M. M. y Ferreras Chasco, C., "Hechos históricos forestales del monte de utilidad pública 'Pinar y Agregados' de Guadarrama (Madrid, España)", *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 16, 2003, pp. 267-271.

Pérez-Soba Díez del Corral, I., "Los montes de utilidad pública: un patrimonio con mucho pasado y mucho futuro", *Ambienta*, núm. 104, septiembre 2013, pp. 54-72.

Rojo, A., Pasalodos, M., Ruiz Peinado, R., Bravo Oviedo, A., López, E., del Río, M. y Montero, G., "Historia de los aprovechamientos de los montes de *Pinus sylvestris* L. de Cercedilla y Navacerrada (1873-1990)", *Foresta*, núm. 52, 2011, pp. 130-140.

Capítulos de libro

Calvo Sánchez, L., "El dominio público forestal y los montes patrimoniales", en Calvo Sánchez, L. (coord.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*, Aranzadi, Navarra, 1.^a ed., 2005, pp. 482-484.

Horgué Baena, C., "Las potestades administrativas para la protección de los montes públicos", en Calvo Sánchez, L. (coord.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*, Aranzadi, Navarra, 1.^a ed., 2005, pp. 591-634.

Documentos administrativos y técnicos

Ayuntamiento de Cercedilla, *Camorritos y Puerto de Navacerrada: información a los vecinos*, folleto informativo, 2020.

Ayuntamiento de Cercedilla, *Normas Subsidiarias de Planeamiento del Término Municipal de Cercedilla*, 1985.

Ayuntamiento de Cercedilla, *Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Cercedilla (Madrid). Documento de Avance. Volumen 2: Análisis y Diagnóstico*, Omicron Amepro, octubre 2024 (BOCM núm. 249, de 18 de octubre de 2024).

Memoria de la Junta Facultativa del Cuerpo de Ingenieros de Montes, de 8 de octubre de 1855, sobre la desamortización forestal, publicada en la *Gaceta de Madrid* núm. 1.041, de 10 de noviembre de 1855.

Registro de la Propiedad nº 2 de San Lorenzo del Escorial, Nota simple informativa de la finca nº 2846 de Cercedilla, identificador F64CH35T1, de 18 de marzo de 2026.

Resoluciones y actos administrativos

Anuncio de 1 de octubre de 2024, de notificación de la Orden número 3354/2024, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de declaración de extinción por caducidad de la autorización de ocupación temporal de terrenos con destino a la construcción de sanatorios de altura (*BOCM* núm. 249, de 18 de octubre de 2024).

Notificación de la Resolución de inicio del procedimiento de declaración de extinción por caducidad de la autorización de ocupación temporal de terrenos, *BOCM* núm. 108, de 8 de mayo de 2023.

Acta del Pleno Extraordinario y Urgente del Ayuntamiento de Cercedilla, de 25 de febrero de 2025.

Informe del Servicio Jurídico e Inspección de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, sobre el Proyecto de Decreto de la Consejería de Medio Ambiente (referencia en el expediente de caducidad OCU.023.A).

RECURSOS DE INTERNET

Cardenal, C., "¿Qué ocurre con El Algarrobico? Una aproximación a la situación actual", *Blog Hay Derecho*, Fundación Hay Derecho, 3 de marzo de 2025 (disponible en <https://www.hayderecho.com/2025/03/03/el-algarrobico-que-ocurre/>; última consulta 23/03/2026).

Domínguez, J. I., "El Algarrobico. La historia (judicial) interminable", *Blog de Derecho Ambiental*, Consejo General de la Abogacía Española, 13 de enero de 2023 (disponible en <https://www.abogacia.es/publicaciones/blogs/blog-derecho-ambiental/el-algarrobico-la-historia-judicial-interminable/>; última consulta 23/03/2026).

Greenpeace España, "Algarrobico, símbolo de la destrucción de la costa", *Greenpeace España* [en línea], [sin fecha de publicación indicada], disponible en:

<https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/oceanos/costas/algarrobico-simbolo-de-la-destruccion-de-la-costa/>; última consulta 23/03/2026).

9. ANEXO

9.1 NOTA SIMPLE – REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE SAN LORENZO EL ESCORIAL N°2



INFORMACIÓN REGISTRAL

Información Registral expedida por:

ENRIQUE AMÉRIGO ALONSO

Registrador/a de la Propiedad de SAN LORENZO DE EL ESCORIAL N°2

calle del Rey nº 28 - 1º
28200 - SAN LORENZO DE EL ESCORIAL (MADRID)
Teléfono: 918902261
Fax: 918961538
Correo electrónico: sanlorenzoescorial2@registrodelapropiedad.org

correspondiente a la solicitud formulada por:

IGNACIO ZURDO GARAY-GORDOVIL

con DNI/CIF: 5283127G

INTERÉS LEGÍTIMO ALEGADO:

Investigación jurídica sobre el objeto, su titularidad o limitaciones.

IDENTIFICADOR DE LA SOLICITUD: **F64CH35T1**

(Citar este identificador para cualquier cuestión
relacionada con esta nota simple)
Su referencia:

NOTA SIMPLE:

REGISTRO DE SAN LORENZO DE EL ESCORIAL N°2

Fecha de Emisión: DIECIOCHO DE MARZO DEL AÑO DOS MIL VEINTISÉIS

Peticionario: IGNACIO ZURDO GARAY-GORDOVIL

DESCRIPCION DE LA FINCA

FINCA NÚMERO 2846 DE CERCEDILLA
CRU: 28131000510537

Naturaleza de la finca: URBANA: PARCELA DE TERRENO
SITIO LOS CAMORRITOS
MONTE PINAR Y AGREGADOS
Referencia catastral: NO CONSTA
Superficie: Terreno: 2.107,9 m2

Linderos:Norte, CAMINO DE 6 METROS DE ANCHURA ABIERTO EN TERRENOS DE LA
CONCESION DEL FERROCARRIL ELECTRICO DEL GUADARRAMA SA.
Sur, PARCELA CEDIDA A DON ENRIQUE LOPEZ IZQUIERDO.
Este, PARCELA CEDIDA A DON ROBERTO LAGO BAHAMONDE.
Oeste, CAMINO DE 6 METROS DE ANCHURA ABIERTO EN TERRENOS DE LA MISMA CONCESION.

TITULARIDADES

NOMBRE TITULAR	N.I.F.	TOMO	LIBRO	FOLIO	ALTA
VON CARSTENN LICHTERFELDE MENENDEZ, FERNANDO	05.212.246-D	3399	211	71	
5 RIOJA ZURITA, MARIA CONSUELO	50.036.642-G				
100,000000% (TOTALIDAD) del usufructo para su sociedad de gananciales por título de compraventa.					
Formalizada en escritura con fecha 30/06/17, autorizada en MADRID, por DON ALBERTO BRAVO OLACIREGUI, n° de protocolo 1.540.					
Inscripción: 5° Tomo: 3.399 Libro: 211 Folio: 71 Fecha: 03/08/2017					
VON CARSTENN LICHTERFELDE RIOJA, MACARENA	05.214.778-B	3399	211	72	
6 33,333333% (1/3) de la nuda propiedad, con carácter privativo por título de donacion.					
Formalizada en escritura con fecha 11/04/19, autorizada en MADRID, por DON FEDERICO GARAYALDE NIÑO, n° de protocolo 859.					
Inscripción: 6° Tomo: 3.399 Libro: 211 Folio: 72 Fecha: 09/05/2019					
VON CARSTENN LICHTERFELDE RIOJA, FERNANDO MAX	05.453.534-G	3399	211	72	
6 33,333333% (1/3) de la nuda propiedad, con carácter privativo por título de donacion.					
Formalizada en escritura con fecha 11/04/19, autorizada en MADRID, por DON FEDERICO GARAYALDE NIÑO, n° de protocolo 859.					
Inscripción: 6° Tomo: 3.399 Libro: 211 Folio: 72 Fecha: 09/05/2019					
VON CARSTENN LICHTERFELDE RIOJA, MARIA	05.312.985-P	3399	211	72	
6					



C.S.V.: 22813128098FDB2E

WWW.REGISTRADORES.ORG

Pág. 2 de 4

33,333333% (1/3) de la nuda propiedad, con carácter privativo por título de donación.

Formalizada en escritura con fecha 11/04/19, autorizada en MADRID, por DON FEDERICO GARAYALDE NIÑO, n° de protocolo 859.

Inscripción: 6ª Tomo: 3.399 Libro: 211 Folio: 72 Fecha: 09/05/2019

ESTA FINCA ES PARTE SEGREGADA DE LA FINCA 8.

CARGAS

DERECHO DE OCUPACION: NO OBSTANTE FIGURAR EL PLENO DOMINIO A FAVOR DEL/DE LOS TITULAR/TITULARES DE LA FINCA DE ESTE NUMERO, DEBE ENTENDERSE QUE EL/LOS MISMO/S ES/SON TITULAR/ES REGISTRAL/ES UNICA Y EXCLUSIVAMENTE DEL DERECHO DE OCUPACION**.**

CONDICIONES FERROCARRIL::SUJETA la finca de este número a las condiciones impuestas a la Sociedad Anónima Ferrocarril Eléctrico de Guadarrama en la concesión efectuada a la misma por Real Orden de dieciséis de Abril de mil novecientos veinte, citada por la Dirección General de Agricultura, en la que no consta el plazo de duración de la concesión, y entre cuyas condiciones figura la siguiente: Con el objeto de que los edificios proyectados tengan la ventilación adecuada a los fines que se destinan, no se edificará más que el veinte por ciento de la parcela destinada a cada sanatorio y se dejará libre, igual por lo menos, a cuatro veces la de la construcción, de modo que cada una de dichas parcelas no sea inferior a cuatrocientos metros cuadrados, ya que la vivienda si ha de reunir condiciones higiénicas no podrá abarcar una superficie menor de ochenta metros cuadrados.

Documentos relativos a la finca presentados y pendientes de despacho, vigente el asiento de presentación, al cierre del Libro Diario del día anterior a la fecha de expedición de la presente nota:

NO hay documentos pendientes de despacho

AVISO: Los datos consignados en la presente nota se refieren al día de **DIECIOCHO DE MARZO DEL AÑO DOS MIL VEINTISÉIS**, antes de la apertura del diario.

INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL

Responsable del Tratamiento: Registrador-a/Entidad que consta en el encabezado del documento. Para más información, puede consultar el resto de información de protección de datos.

Finalidad del tratamiento: Prestación del servicio registral solicitado incluyendo la práctica de notificaciones asociadas y en su caso facturación del mismo, así como dar cumplimiento a la legislación en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que puede incluir la elaboración de perfiles.

Base jurídica del tratamiento: El tratamiento de los datos es necesario: para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al registrador, en cumplimiento de las obligaciones legales correspondientes, así como para la ejecución del servicio solicitado

Derechos: La legislación hipotecaria y mercantil establecen un régimen especial respecto al ejercicio de determinados derechos, por lo que se atenderá a lo dispuesto en ellas. Para lo no previsto en la normativa registral se estará a lo que determine la legislación de protección de datos, como se indica en el detalle de la información adicional. En todo caso, el ejercicio de los derechos



C.S.V.: 2281312809BFD82E

WWW.REGISTRADORES.ORG

Pág. 3 de 4

reconocidos por la legislación de protección de datos a los titulares de los mismos se ajustará a las exigencias del procedimiento registral.

Categorías de datos: Identificativos, de contacto, otros datos disponibles en la información adicional de protección de datos.

Destinatarios: Se prevé el tratamiento de datos por otros destinatarios. No se prevén transferencias internacionales.

Fuentes de las que proceden los datos: Los datos puede proceder: del propio interesado, representante, representante legal, Gestoría/Asesoría.

Resto de información de protección de datos: Disponible en <https://www.registradores.org/politica-de-privacidad-servicios-registrales> en función del tipo de servicio registral solicitado.

CONDICIONES DE USO DE LA INFORMACIÓN

La información puesta a su disposición es para su uso exclusivo y tiene carácter intransferible y confidencial y únicamente podrá utilizarse para la finalidad por la que se solicitó la información. Queda prohibida la transmisión o cesión de la información por el usuario a cualquier otra persona, incluso de manera gratuita. De conformidad con la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 17 de febrero de 1998 queda prohibida la incorporación de los datos que constan en la información registral a ficheros o bases informáticas para la consulta individualizada de personas físicas o jurídicas, incluso expresando la fuente de procedencia.

Este documento incorpora un sello electrónico para garantizar su origen e integridad creado por el REGISTRO PROPIEDAD DE SAN LORENZO DE EL ESCORIAL 2 a día dieciocho de marzo del dos mil veintiséis.



(*) C.S.V. : 22813128098FDB2E

Servicio Web de Verificación: <https://sede.registradores.org/csv>

(*) Este documento tiene el carácter de copia de un documento electrónico. El Código Seguro de Verificación permite contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u organismo público emisor. Las copias realizadas en soporte papel de documentos públicos emitidos por medios electrónicos y firmados electrónicamente tendrán la consideración de copias auténticas siempre que incluyan la impresión de un código generado electrónicamente u otros sistemas de verificación que permitan contrastar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u Organismo público emisor. (Art. 27.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.)



C.S.V. : 22813128098FDB2E

[WWW.REGISTRADORES.ORG]

Pág. 4 de 4