



**T. S. J. CASTILLA-LEON CON/AD
VALLADOLID**

SENTENCIA: 00087/2024

Equipo/usuario: MSS

Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA

C/ ANGUSTIAS S/N

Correo electrónico: tsj.contencioso.valladolid@justicia.es

N.I.G: 47186 33 3 2021 0001258

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0001336 /2021

Sobre: ADMINISTRACION AUTONOMICA

De D./ña. ORGANISMO AUTONOMO PARQUES NACIONALES O.A.

ABOGADO ABOGADO DEL ESTADO

Contra D./D^a. CONSEJERIA DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE, PUERTO DE NAVACERRADA - ESTACION DE ESQUI, S.A.

ABOGADO LETRADO DE LA COMUNIDAD, VERONICA ESTER CASAS

PROCURADOR D./D^a. GUILLERMO GARCIA SAN MIGUEL HOOVER

SENTENCIA Nº 87/2024

ILMA. SRA. PRESIDENTA:

DOÑA ANA MARÍA MARTÍNEZ OLALLA

ILMA/OS. SRES. MAGISTRADA/OS:

DOÑA ENCARNACIÓN LUCAS LUCAS

DON LUIS MIGUEL BLANCO DOMÍNGUEZ

DON FRANCISCO DE ASIS BARRIOS MANRIQUE DE LARA

En VALLADOLID, a treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro.

Esta Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, ha visto el presente recurso número **1336/2021**, en el que se impugna el Acuerdo de 14 de octubre de 2021 de la Junta de Castilla y León, por el que se declara la incompetencia de esa Administración autonómica para resolver la solicitud de interrupción del cómputo del plazo de la ocupación de 7,6556 ha. en el monte del Catálogo de utilidad pública de la provincia de Segovia n.º 2, denominado “Pinar de Valsaín”, en la que está ubicada la estación de esquí alpino del puerto de Navacerrada propiedad del Organismo Autónomo Parques Nacionales, la caducidad, en su caso, de la concesión y para dictar los actos liquidatarios de ésta.

Son partes en dicho recurso:



Como parte recurrente, **el Organismo Autónomo Parques Nacionales**, representado y defendido por la Abogacía del Estado.

Como parte demandada, **la Comunidad Autónoma de Castilla y León**, representada y defendida por el letrado de la Comunidad Autónoma.

Como parte codemandada, **PUERTO DE NAVACERRADA – ESTACIÓN DE ESQUÍ, S.A.**, representada por el procurador don Guillermo García San Miguel Hoover y defendida por la letrada doña Verónica Ester Casas.

Ha sido ponente el Magistrado **Ilmo. Sr. D. Francisco de Asís Barrios Manrique de Lara**.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto y admitido a trámite el presente recurso, y una vez recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en la que, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, solicitó de este tribunal:

“[...] estime la demanda y declare la nulidad de pleno derecho o, subsidiariamente, la anulabilidad de dichas resoluciones por no ser conformes a Derecho y haber incurrido en desviación de poder e inactividad, reconociendo la competencia de la Administración demandada para resolver sobre las pretensiones incluidas en el requerimiento formulado el 22 de octubre de 2021 y, en particular, se condene a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y a la Sociedad mercantil Puerto de Navacerrada-Estación de Esquí, SA, caso de oponerse a las mismas, a:

1º.- Resolver desestimando las solicitudes que hayan sido presentadas por el concesionario Puerto de Navacerrada-Estación de Esquí, SA sobre la vigencia de la mencionada concesión demanial y, en concreto, la solicitud de renovación de la concesión del procedimiento administrativo referenciado por la demandada como SG-MUP-012/20 y la solicitud de interrupción del plazo de duración de la concesión, en razón de la extinción del título concesional de 29 de febrero de 1996.

2º.- Declarar la caducidad del título concesional con fecha de efectos de 3 de abril de 2021, con determinación de las obligaciones de retirada de las instalaciones correspondientes y de restauración de la realidad física alterada. Para el cumplimiento de dichas obligaciones, deberá fijarse un plazo para su iniciación a la mayor brevedad posible y que deberá comprender las siguientes actuaciones de ejecución: desmontar y retirar los remotes y sus zapatas, eliminar edificios y retirar sus escombros, retirar cables tomas de agua, ya sea en emplazamientos de cañones o en la toma del arroyo del

telégrafo, etc. Los terrenos deben quedar perfilados y aptos para la recuperación de la vegetación de la zona.

Así mismo se solicita la expresa condena en costas de las partes demandadas”.

SEGUNDO.- En su escrito de contestación, tanto la Administración demandada como la entidad codemandada, en base a los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, solicitaron de este tribunal, respectivamente, que se dicte sentencia por la que se inadmita y/o desestime el recurso con imposición de costas a la parte recurrente.

TERCERO.- El procedimiento se recibió a prueba, desarrollándose la misma con el resultado que consta en autos.

CUARTO.- Presentado escrito de conclusiones por las partes y declarados conclusos los autos, se señaló para su votación y fallo el pasado día **17 de enero de 2024**.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Resolución impugnada.

I.1.- Es objeto del presente recurso, como ya hemos indicado en el encabezamiento y antecedentes de hecho de esta sentencia:

A/ La resolución o acuerdo de 14 de octubre de 2021 de la Junta de Castilla y León, por la que se declara la incompetencia de esa Administración autonómica para resolver la solicitud de interrupción del cómputo del plazo de la ocupación de 7,6556 ha. en el monte del Catálogo de utilidad pública de la provincia de Segovia n.º 2, denominado “Pinar de Valsaín”, en la que está ubicada la estación de esquí alpino del puerto de Navacerrada propiedad del Organismo Autónomo Parques Nacionales, la caducidad, en su caso, de la concesión y para dictar los actos liquidatarios de ésta.

I.2.- Pese a no indicarse como impugnados en su escrito de interposición del recurso, en el escrito de demanda se indican también como resoluciones recurridas (págs. 13 y 14 del citado escrito), bajo la rúbrica “*objeto del recurso contencioso-administrativo*” las siguientes:

B/ La resolución de 19 de noviembre de 2021 (notificada mediante oficio de fecha 22 de noviembre) de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por la que se da contestación al requerimiento previo formulado, y en la que se dispone lo siguiente:

“Por lo tanto, a la vista del citado Acuerdo de 14 de octubre de 2021, de la Junta de Castilla y León (que procedemos a notificar a ese Organismo Autónomo adjuntándolo a este oficio de contestación a su requerimiento previo), procede manifestar que no corresponde a esta Administración resolver las solicitudes presentadas por el concesionario y, en concreto la solicitud de renovación de la concesión y la solicitud de interrupción del plazo de duración de la concesión a las que hace referencia en su escrito de requerimiento previo a la interposición de recurso contencioso administrativo, ni notificarle a la mercantil la caducidad del título concesional con determinación de las obligaciones de retirada de las instalaciones correspondientes y de restauración de la realidad física alterada” (él énfasis es nuestro).

Junto con esta resolución de fecha 19 de noviembre de 2021 se notifica a la Administración autonómica la precitada resolución o acuerdo de 14 de octubre del mismo año.

C/ Asimismo es objeto de impugnación, y utilizamos las palabras empleadas por la recurrente, la inactividad por falta de resolución de los procedimientos administrativos incoados por el Servicio Territorial de Medio Ambiente en Segovia vinculados a los actos debidos recogidos en el requerimiento formulado; y singularmente, el expediente administrativo con la referencia SG-MUP-012/20-0 que no ha sido resuelto expresamente por la Comunidad Autónoma competente.

SEGUNDO.- Posición de las partes.

II.1.- La parte recurrente interesa la anulación de las resoluciones impugnadas con las consecuencias indicadas en el suplico de su escrito de demanda.

II.1.1.- En apoyo de su pretensión, tras exponer los hechos que considera de interés, alega lo siguiente (dentro del apartado dedicado a los Fundamentos de Derecho Jurídico-Materiales):

A/ Sobre los motivos de nulidad vinculados a las resoluciones de contestación al requerimiento y las pretensiones de condena por la inactividad de la Administración demandada por la falta de resolución del expediente administrativo SG-MUP-012/20-0.

Bajo este Fundamento, manifiesta, en esencia, que:

A.1.- En primer lugar, alega que **la Comunidad Autónoma no ha dado una respuesta específica o con fundamentación propia al requerimiento previo formulado --**

de fecha 22 de octubre de 2021-- por el OAPN, limitándose a remitir una resolución previa -- de fecha 14 de octubre de 2021-- que serviría para dar contestación a las varias solicitudes remitidas por la concesionaria; aprovechando igualmente dicha contestación para notificar al OAPN la citada resolución de 14 de octubre de 2021.

A criterio de la actora, todo ello se ha traducido en que no todas las pretensiones y cuestiones planteadas en el requerimiento previo han recibido cumplida respuesta por la Comunidad Autónoma y que la precitada resolución de 14 de octubre de 2021 también haya de enjuiciarse en el ámbito del concreto procedimiento administrativo en que se ha dictado iniciado por la Sociedad mercantil concesionaria. Todo lo cual le lleva a afirmar que esta última resolución es nula de pleno derecho por haberse dictado prescindiendo de los trámites esenciales del procedimiento.

A continuación, y tras comparar lo solicitado en el requerimiento previo formulado y lo resuelto en el acuerdo de 14 de octubre de 2021 (y en la resolución de 19 de noviembre de 2021 dándole traslado del anterior), afirma la recurrente que **la Administración demandada no ha dado respuesta motivada, pese a ser su obligación legal y competencia irrenunciable, al requerimiento --de fecha 22 de octubre de 2021-- dirigido en orden a resolver la solicitud --formulada por la concesionaria-- sobre la *renovación de la concesión* (que, nos dice, era realmente una petición de una nueva concesión).** Afirma que la Administración demandada actuó así para no tener que reconocer la caducidad de la concesión demanial de 1996, que era la premisa necesaria para la incoación de un nuevo procedimiento concesional. Reprochándole igualmente que ni si quiera diera traslado a la sociedad solicitante del informe obstativo que había emitido el OAPN en fecha 2 de marzo de 2021 (ex art. 63 de la Ley de Montes de Castilla y León).

Todo lo cual constituye, a criterio de la recurrente, un **supuesto de inactividad de acuerdo con lo previsto en los arts. 29 y 34 de la LJCA.** Inactividad, continúa diciendo, que redundaría en un supuesto de inseguridad jurídica, pues al no haber resolución expresa se crea indefensión al OAPN, pues se deja abierto “sine die” la posibilidad de la Sociedad mercantil de recurrir contra el silencio administrativo desestimatorio.

Señala que **dicha inactividad, como también la pretendida declaración de falta de competencia responden realmente a una finalidad distinta, cual es la de impedir la efectividad de la decisión del OAPN de no permitir que se conceda una nueva concesión**

(ni realizar ningún procedimiento de concurrencia competitiva), entendiendo que corresponde su declaración de caducidad, así como la plena restauración ambiental de la zona.

A.2.- Tratándose de la petición de una nueva concesión demanial, carecía de justificación la argumentación dada por la Administración autonómica para negar su competencia. Y es que, conforme al art. 63 de la Ley de Montes de Castilla y León, la competencia para el otorgamiento de los títulos habilitantes corresponde a la consejería competente en materia de montes, previo informe, en su caso, de la entidad propietaria. A lo que añade que, conforme al citado precepto, la entidad propietaria (el OAPN) había informado ya negativamente a dicha concesión; informe --de fecha 2 de marzo de 2021-- que a su juicio tiene carácter obstativo.

Dice la recurrente que la Administración autonómica no resolvió expresamente el citado procedimiento, ni tampoco lo hizo cuando fue requerido así por el OAPN en el requerimiento previo formulado al amparo del art. 44 LJCA.

Por todo ello, entiende aquí la recurrente que **la Administración autonómica debe ser condenada, en coherencia con el requerimiento previo formulado, a dictar una resolución expresa denegatoria (conforme al sentido del precitado informe preceptivo y vinculante) de la solicitud de renovación de la concesión demanial formulada por la concesionaria** en el procedimiento administrativo tramitado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente en Segovia con referencia SG-MUP- 012/20_USO-PRIVATIVO.

A.3.- En relación con lo anterior, manifiesta la recurrente que **la Administración autonómica no ofrece ninguna razón o motivación de por qué, constando tal informe obstativo, no ha resuelto de manera expresa sobre la improcedencia de la solicitud de renovación formulada por la concesionaria.** Dice que ello es especialmente preocupante por cuanto evidenciaría que la mencionada sociedad carece de título administrativo habilitante alguno que le permitiera la utilización del monte catalogado de utilidad pública de la provincia de Segovia n.º 2, denominado “Pinar de Valsaín”, en el que está ubicada la estación de esquí alpino del puerto de Navacerrada.

A juicio de la recurrente **esta irregular actuación de la Administración autonómica es constitutiva de desviación de poder** (art. 70.2 LJCA), ya que se ejercen (o no se ejercen) las potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico.

Viene a decir, en resumen, que la Administración autonómica estaría consintiendo una detentación u ocupación ilegal del monte; y que dicha falta de resolución expresa, en definitiva, buscaría construir una apariencia de procedimiento en curso sobre la existencia de un título habilitante de ocupación del Monte catalogado.

A.4.- Señala igualmente la recurrente que la resolución de 14 de octubre de 2021 de la Junta de Castilla y León impugnada es nula de pleno derecho de acuerdo con el art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, **al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento administrativo legalmente establecido** en los artículos 63 y 65 de la Ley autonómica 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León para la tramitación de las solicitudes en materia de modificación de títulos habilitantes para el uso y aprovechamiento de Montes catalogados de utilidad pública.

Dice, en resumen, que no se ha tramitado un procedimiento administrativo para responder a las solicitudes de la Sociedad Puerto de Navacerrada-Estación de Esquí, S.A., y que ni siquiera consta en el expediente administrativo la justificación de la notificación en forma a tal solicitante de la propia resolución de 14 de octubre de 2021.

B/ Sobre la impugnación de la falta de competencia de las resoluciones de 14 de octubre y 19 de noviembre de 2021 de contestación al requerimiento.

Bajo este motivo impugnatorio denuncia, como contrarias a Derecho, la declaración de incompetencia, inhibición y consiguiente dejación de funciones que imputa a la Administración autonómica; y solicita de este Tribunal que se le reconozca el derecho (del OAPN) a que la Comunidad Autónoma ejerza las competencias y potestades que le son propias.

En resumen, entrando ya en el fondo del asunto, alega lo siguiente:

B.1.- La Administración autonómica es la competente en el control y tutela de los montes y quien por ello ha de ejercitar sus competencias para que se materialice su derecho posesorio sobre el inmueble y su derecho a la recuperación física y material del monte de marras y su reintegro al estado natural dentro del conjunto del Parque Nacional de Guadarrama. Con su actuación la Administración Autonómica está incurriendo, dice la recurrente, en un abuso de derecho con daño para tercero (art. 7.2 del



Código Civil) y, en sentido fáctico, en una vía de hecho de ocupación material sin título por parte de la Sociedad privada que lo ocupa y explota con fines lucrativos.

B.2.- La Administración autonómica es la competente para ejercer la potestad de desahucio y para la previa declaración de caducidad del título habilitante (*cf.* arts. 23.1 y 28 de la Ley de Montes de Castilla y León). Refiere la recurrente que el OAPN --como Administración titular del bien demanial-- ha hecho todo lo que estaba en su ámbito de competencias para la recuperación posesoria, pero los hechos posteriores, incluso la inactividad, y el mantenimiento de la ocupación, requieren del ejercicio de las competencias y potestades exclusivas de la Comunidad Autónoma como el desahucio que, a su vez requiere, del dictado expreso de una resolución declarativa que constate la extinción del título concesional por el transcurso del plazo.

B.3.- Con otras palabras, afirma la recurrente que:

“la Administración autonómica de Castilla y León es la competente para la protección y aprovechamiento de los montes en la provincia de Segovia y no es admisible que se inhiba en tal competencia por el mero hecho de que el monte sea de titularidad pública estatal y de dominio público, eso modula el régimen jurídico de intervención, pero no lo excluye ni puede presuponer una excepción legal a la competencia de la Comunidad Autónoma como parece derivarse de la Resolución impugnada.

Se hace necesario, por tanto, que la Administración demandada competente en materia de montes dicte una resolución que constate la extinción de la concesión y aunque el efecto extintivo se haya producido por el mero transcurso del tiempo, ante la oposición o negativa de la entidad concesionaria a proceder al desalojo, se requiere de su formalización en una resolución expresa de naturaleza declarativa a efectos de que dicha circunstancia quede adecuadamente reflejada debido a la necesidad de que se determinen las posibles consecuencias derivadas de la misma, todo ello en conexión con lo dispuesto en las cláusulas 21ª y 22ª del título habilitante de 1996, así como a su posterior desahucio”.

B.4.- Rechaza los argumentos dados por la Administración autonómica demandada para negar su competencia; relativos, nos dice la recurrente, a los siguientes puntos: **(i)** el régimen jurídico aplicable y el carácter retroactivo de la Ley de Montes de Castilla y León; **(ii)** la naturaleza de la *concesión* y de la controversia suscitada, con la consiguiente determinación aquí también del régimen jurídico aplicable; **(iii)** la titularidad de los terrenos de los montes de Valsain.

B.5.- Al hilo de lo anterior, la recurrente expone el **marco normativo que le conduce a afirmar que la competencia controvertida sí corresponde a la Administración autonómica.**

Cita aquí: **(a)** la Ley de Montes de 8 junio 1957 y el Reglamento de Montes 22 febrero 1962 (en particular, su art. 171); **(b)** la DA 3.^a del Real Decreto 1055/1995, de 23 de junio, relativa al OAPN, en relación con la titularidad y competencia sobre los montes; **(c)** el RD 1504/1984, de 8 de febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de conservación de la naturaleza (del que nos dice la recurrente mantuvo el régimen de titularidad y competencia sobre este tipo de montes); **(d)** la propia Orden de delegación de competencias en virtud de la que se concede la autorización de ocupación, de fecha 19 de diciembre de 1980; **(e)** la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en particular, sus arts. 84 y DTr. 3.^a); **(f)** la Ley 3/2009 de 6 de abril, de Montes de Castilla y León (en especial, sus arts. 5, 7, 23, 28, 62, 63 y 65); **(g)** la Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (en concreto, su art. 4).

Tras la exposición del marco normativo referido, concluye afirmando que:

“[...] el argumento sostenido por la Comunidad Autónoma de que el otorgamiento de la Concesión de 1996 por el OAPN le mantiene como Administración competente en materia de montes hasta el día de hoy, es incompatible con la competencia y las prerrogativas que la legislación y normativa sectorial aplicable atribuyen en este ámbito a la administración autonómica respecto de los montes de utilidad pública.

Criterio sostenido también por la exposición de motivos de la Ley 3/2009 de Montes de Castilla y León”.

B.6.- En relación con los argumentos que dice alegó la Administración autonómica para rechazar su competencia, afirma la recurrente lo siguiente:

B.6.1.- El hecho de que la Ley 3/2009 de 6 de abril de Montes de Castilla y León no contenga previsión de aplicación retroactiva alguna no impide que las normas reguladoras sobre las potestades administrativas en materia de montes y su uso sí puedan tener una retroactividad mínima para la regulación de los efectos futuros de las concesiones demaniales ya existentes al momento de su entrada en vigor.

Afirma, tras ilustrar a esta sala sobre la doctrina constitucional y del TS sobre los diferentes grados de retroactividad, que sí es de aplicación la Ley de Montes de Castilla y León, defendiendo que se daría aquí un supuesto de retroactividad mínima o tácita, y que también sería aplicable la referida Ley de aceptarse que nos encontráramos ante un supuesto de retroactividad impropia o media (con fundamento aquí en la DTr. 3.^a y art. 84 LPAP).

En resumen, continúa diciendo, *la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por otra parte, no se deriva de la aplicación retroactiva de ninguna Ley, no es una cuestión de retroactividad por aplicación de la Ley 3/2009 al título concesional en 1996, sino de aplicación del título competencial válido y de la Ley vigente en el momento en que la Concesión se extingue.* Y añade, después, que de lo que está hablando es del ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias propias, plenamente asumidas en la fecha de presentación de las solicitudes (de caducidad, prórroga e interrupción), todas las cuales habrían dado lugar, por sí mismas, al inicio de nuevos procedimientos administrativos bajo la plena competencia de la Comunidad Autónoma en materia de montes y bajo la vigencia indiscutible de su Ley 3/2009 que, en ningún precepto ni Disposición transitoria, excluye su aplicación a las concesiones demaniales vigentes (que no anteriores) a la fecha de su entrada en vigor.

Alega que no es asumible la objeción de la Administración demandada de que ella no sería competente para emitir la resolución porque se trata de una concesión otorgada por el OAPN; y cita aquí las Disposiciones Transitorias de la Ley de Montes de Castilla y León y de la LPAC; volviendo a hablar de que se trata, nos dice la recurrente, de nuevos procedimientos administrativos.

En definitiva, concluye,

“[...] tras la entrada en vigor de la ley 3/2009 de Montes de Castilla y León, corresponde a esa norma legal determinar el régimen jurídico de los efectos futuros que se producían a partir del 16 de mayo de 2009. Por ello, extinguida la concesión por el mero transcurso del tiempo a partir del 3 de abril de 2021, corresponde a la Administración autonómica competente para ejercer las potestades de protección y conservación del dominio público, entre ellas, el desahucio administrativo, el dictado de la resolución que constate la situación de hecho de ocupación sin título, así como las consecuencias de dicha extinción, entre ellas, denegar cualquier solicitud tendente a ampliar el plazo del título habilitante extinguido “ope legis” y restaurar la realidad física alterada”.

B.6.2.- Que no nos encontramos ante un contrato administrativo; sino ante una resolución administrativa de concesión demanial. Rechaza, en resumen, el carácter contractual de la concesión que dice defender la Administración autonómica y, por ende, la aplicación que ésta defendería del régimen transitorio de la legislación de contratos del sector público; como también el argumento empleado por la demandada (para denegar su competencia) de que se trata, en fin, de un contrato en el que ella no ha intervenido.

Con otras palabras, nos dice la recurrente que *nos encontramos ante la concesión de un bien de dominio público y, por tanto, ante una cuestión patrimonial y no contractual, que supone que el concesionario no está prestando un servicio público, en nombre de la Administración, sino que se está aprovechando privativamente, por interés particular y con un fin lucrativo, de un bien de titularidad pública y demanial.*

Analiza, en fin, en respaldo de su tesis, jurisprudencia dictada sobre la calificación (naturaleza) de las concesiones.

C/ Sobre las pretensiones de condena por la inactividad de la Administración demandada sobre las funciones de control de la duración del título concesional, su caducidad y desahucio administrativo.

Siguiendo el planteamiento de la recurrente, y determinada ya la titularidad de la competencia a favor de la Comunidad Autónoma, el siguiente paso sería descender al examen (y resolución) de las solicitudes presentadas.

En este análisis, la recurrente afirma lo siguiente:

C.1.- No procede la solicitud de interrupción temporal del cómputo del plazo de duración (o prórroga de la concesión) solicitada por la concesionaria. Y ello por dos razones: **(i)** por no estar prevista en el título habilitante ni en la legislación aplicable; **(ii)** por no poder accederse a ello en cualquier caso al haber transcurrido ya el plazo máximo de la concesión.

Entra después la recurrente a analizar (rechazándolas) las alegaciones formuladas al respecto por la sociedad mercantil codemandada en su escrito de fecha 30 de marzo de 2021, y que tienen que ver, resumidamente, con los siguientes puntos: **(i)** la procedencia de la interrupción temporal del cómputo por aplicación analógica del régimen de duración de los aprovechamientos forestales; **(ii)** la aplicación de la normativa de remisión supletoria; **(iii)** la

aplicación, como criterio interpretativo, de la Ley de Montes de Castilla y León y de la LPAP; (iv) la aplicación de la doctrina del restablecimiento del equilibrio económico financiero; (v) la aplicación del art. 34 del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19; (vi) la aplicación de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, modificado en el Real Decreto 465/2020 hasta el 4 de junio de 2020, conforme con el art 10 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo.

En fin, vuelve a decir la recurrente que **no es admisible ninguna pretensión que persiga la prórroga, interrupción o renovación de una concesión ya extinguida porque ello contraría no sólo el título originario** (cláusulas 21ª y 22ª del Pliego de Condiciones), **sino también la legislación vigente** (arts. 15 y 16 de las Leyes de Montes, estatal y autonómica, respectivamente). Y critica, después, el cambio de sentido que dice hizo la concesionaria (primero de renovación/prórroga; después de interrupción por COVID).

C.2.- Insiste en que la competencia para el ejercicio de la potestad de desahucio y para la declaración de caducidad del título corresponde a la Administración autonómica, con cita aquí de los arts. 28.2, 62.5 y 67.5 de la Ley de Montes de Castilla y León. Y que la Administración demandada viene obligada a ello por Ley.

Y vuelve a recordar el suplico de su demanda cuando afirma lo siguiente:

“Por lo tanto, a falta de su reconocimiento expreso por la Administración demandada en la contestación al requerimiento efectuado, procedería estimar la demanda y condenar a la Administración autonómica para que acuerde:

a) La caducidad del título concesional con fecha de efectos de 3 de abril de 2021, con determinación de las obligaciones de retirada de las instalaciones correspondientes y de restauración de la realidad física alterada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 3/2009, de 6 de abril así como en las cláusulas 21 y 22 del título de ocupación.

b) Para el cumplimiento de dichas obligaciones deberá fijarse un plazo para su iniciación a la mayor brevedad posible y que deberá comprender las siguientes actuaciones de ejecución: desmontar y retirar los remotes y sus zapatas, eliminar edificios y retirar sus escombros, retirar cables tomas de agua, ya sea en emplazamientos de cañones o en la toma del arroyo del telégrafo, etc. Los terrenos deben quedar perfilados y aptos para la recuperación de la vegetación de la zona”.

D/ Desviación de poder.

Dice, dentro de este motivo impugnatorio, que la actuación de la Comunidad Autónoma incurre en la causa de anulabilidad de desviación de poder (arts. 48.1 LPAC y 70 LJCA). Sostiene que la demandada se ha limitado, en base a una alambicada doctrina formal, a declarar su falta de competencia para evitar, así, pronunciarse sobre el fondo del asunto ante la innegable evidencia de la extinción del título habilitante y de la existencia --por ello-- de una ocupación ilegal de un monte catalogado de utilidad pública. Persiguiendo, realmente, la prórroga de facto en el tiempo y el espacio de la concesión.

Intencionalidad impropia que la recurrente trata de evidenciar con cita de declaraciones públicas (notas de prensa y artículos de periódico) del Presidente y autoridades de la Comunidad Autónoma.

Tras cita de doctrina jurisprudencial sobre la figura de la desviación de poder, afirma la recurrente que:

“Pues bien, aplicando la doctrina jurisprudencial precedente en el caso examinado resulta que la Comunidad Autónoma de Castilla y León es competente para el ejercicio de las competencias regladas de tutela y preservación de los montes catalogados de utilidad pública, controlando los títulos habilitantes sobre los mismos y, a pesar de ello, ha resuelto declararse incompetente, refugiándose en una inhibición pasiva, con el fin públicamente reconocido de evitar declarar la extinción por caducidad de la concesión demanial”.

E/ Inexistencia de actuaciones administrativas de la parte actora que contradigan las pretensiones formuladas.

En este Fundamento la recurrente expone las contradicciones en la que a su juicio ha incurrido la Administración autonómica y que vendrían a desautorizar, nos dice, la argumentación de la resolución recurrida. Dice, así, que:

E.1.- La propia Comunidad Autónoma de Castilla y León no ha tenido ningún problema competencial en resolver los tres procedimientos tramitados para la revalorización del canon concesional de este mismo título concesional de 1996 en los años 2001, 2007 y 2012.

E.2.- Esta misma intervención del Servicio territorial de Medio Ambiente de Segovia se viene produciendo en la modificación de otros títulos concesionales otorgados por el OAPN (doc. 20 de la demanda), por lo que, afirma la recurrente, contraría sus propios actos

de forma inmotivada la Comunidad Autónoma cuando cambia de criterio y tras años admitiendo su competencia para tramitar y resolver los procedimientos incidentales derivados de títulos habilitantes derivados de la Ley de Montes de 1957 (ampliación del objeto, cambio de titularidad, modificación de características, revisión canon concesional), sólo en el presente caso, dicta una declinatoria de competencia, sin dar explicación expresa de este manifiesto cambio de criterio, lo que conduce a un defecto de motivación y, por tanto, a una causa de anulabilidad de acuerdo con el art. 35.1.c) de la Ley 39/2015.

E.3.- Como contradicción de la Administración demandada también señala el haber tramitado la solicitud de abril de 2020 de la concesionaria como una nueva concesión al amparo del art. 63.1 y 2 de la Ley autonómica de Montes y pretender ahora cuestionar en la resolución de 14 de octubre de 2021 la extinción por transcurso del plazo de la concesión anterior; señala, en fin, la recurrente que únicamente tiene sentido admitir y tramitar una solicitud de nueva concesión si partes de la extinción del título habilitante anterior.

E.4.- Señala también como contradictorias las declaraciones del Presidente de la Comunidad Autónoma, que dice vendrían a respaldar la competencia autonómica para declarar el cierre.

E.5.- Enuncia, para terminar este Fundamento, el conjunto de disposiciones que, dice, reclaman una intervención activa y diligente de la Administración gestora de los montes para su preservación ambiental.

II.1.2.- En trámite de conclusiones se opone a las causas de inadmisibilidad formuladas por la demandada y codemandada. En relación con las planteadas por la codemandada, alega también que no deben ser consideradas por la sala por cuanto no se han introducido tales pretensiones de inadmisibilidad en el suplico de su escrito de contestación.

II.2.- La Administración autonómica demandada se opone al recurso interpuesto. Tras exponer los antecedentes fácticos y fundamentos de derecho que considera de interés, termina solicitando de este Tribunal que se dicte sentencia por la que se inadmita íntegramente el recurso interpuesto o, al menos, que se inadmitan todas las pretensiones distintas a la relativa a la incompetencia de la Administración Autonómica para resolver la solicitud presentada, o, subsidiariamente a lo anterior, íntegramente desestimatoria de la demanda, con expresa condena en costas a la parte actora.

II.2.1.- Como causas de inadmisibilidad alega las siguientes:

A/ Falta de autorización para interponer el recurso contencioso-administrativo [arts. 69 b) y 45.2 d) LJCA]. Refiere, aquí, que se ha acompañado por la Abogacía del Estado al escrito de interposición del presente recurso como documento n.º 2, oficio firmado electrónicamente el 24 de noviembre de 2021 por la Directora del Organismo Autónomo Parques Nacionales que, según su criterio, ni en la forma --no es una resolución formal, con antecedentes, fundamentos, y parte dispositiva--, ni en el contenido --autoriza al ejercicio de acciones derivadas del previo requerimiento efectuado por el Estado a la Administración Autonómica, pero no identifica los concretos actos o resoluciones que se impugnan--, ni en la competencia de la autoridad que lo suscribe a tal fin --está firmado por la Directora del Organismo Autónomo por delegación--, cumple con los requisitos exigidos normativamente.

B/ Desviación procesal [art. 69 c) LJCA].

B.1.- Dice, en resumen, que no fue objeto de impugnación en el escrito de interposición la *inactividad* relativa a la falta de resolución --desestimatoria-- de la solicitud de renovación de la concesión (parece ser en el procedimiento administrativo referenciado como SG-MUP-012/20). A lo que añade, también, que en cualquier caso dicha solicitud debería entenderse como desestimada por silencio administrativo (dado su fecha de presentación, en abril de 2020, conforme a lo dispuesto en la Disposición del Anexo de la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, apartado 2).

B.2.- También dice haberse incurrido en desviación procesal en relación con la solicitud de interrupción del plazo de duración de la concesión (en razón de la COVID-19) y la solicitud de declaración de extinción del título concesional de 29 de febrero de 1996 y sus actos liquidatorios.

Todo ello bajo el argumento de que no se impugnan aquí unos acuerdos que contengan una acción positiva de la Administración Autonómica, que mediante su resolución haya afectado a derechos o intereses de la parte recurrente, sino precisamente todo lo contrario, la negativa a inmiscuirse en una relación ajena --ya manifestada como conflictiva-- entre la recurrente y el tercero concesionario. Con otras palabras, nos dice que las resoluciones expresas recurridas (hablando aquí de las de 14 de octubre y 19 de noviembre de 2021) se

limitan a declarar la incompetencia de la Administración autonómica para resolver dichas peticiones/solicitudes.

En trámite de conclusiones, también en relación con estos últimos, dice que se ha producido una indebida ampliación del objeto del recurso en el escrito de demanda.

B.3.- En trámite de conclusiones, identifica también como desviación procesal el haberse ampliado indebidamente, en el suplico del escrito de demanda, el objeto del recurso a la resolución de 19 de noviembre de 2021, que no venía identificada como recurrida en el escrito de interposición.

C/ En relación con la solicitud relativa a la renovación de la concesión (**B.1**), y visto que la mercantil concesionaria solicitante no lo ha impugnado, alega que el OAPN **carece de legitimación activa** ex art. 69 b) LJCA (incluso de lógica jurídica) para impugnar dicha desestimación presunta de una solicitud presentada por una empresa a la Administración Autonómica.

Concluye este primer fundamento (dedicado a las causas de inadmisibilidad) afirmando lo siguiente:

“Por lo expuesto, y en conclusión de este fundamento:

- debe declararse inadmisibile al amparo del artículo 69 C) de la Ley 29/1998, por incurrir en desviación procesal, la pretensión ejercitada de contrario relativas a la solicitud de renovación de la concesión del procedimiento administrativo referenciado como SG-MUP-012/20 y la solicitud de interrupción del plazo de duración de la concesión, en razón de la COVID-19, y la solicitud de declaración de extinción del título concesional de 29 de febrero de 1996 y sus actos liquidatorios. Y además de incurrir en desviación procesal, la primera pretensión reseñada sería inadmisibile al amparo del artículo 69 B), ya que el Organismo Autónomo Parques Nacionales carecería de legitimación activa para recurrir la desestimación presunta de una solicitud presentada por una empresa a la Administración Autonómica.

- en el supuesto hipotético de estimarse el recurso, el pronunciamiento de esa digna Sala sólo podría conllevar que imponga a la Administración Autonómica, con retroacción de los expedientes administrativos al momento de cometerse el vicio, a que se pronuncie sobre el fondo de los asuntos solicitados, y previo cumplimiento de los tramites que procedan, resuelva sobre el fondo por ser la Administración competente para ello”.

II.2.2.- Subsidiariamente, en lo que se refiere al fondo del asunto, defiende la conformidad a Derecho de las resoluciones impugnadas.

Como cuestión previa precisa que la Administración autonómica se ha pronunciado expresamente sobre las solicitudes presentadas en el año 2021 de forma acumulativa en un único acto administrativo, en tanto en cuanto ha entendido que la resolución de una, la más específica formulada por la empresa, está condicionada necesariamente a la respuesta que se dé previamente a la otra, la más general articulada por el Organismo Autónomo, fundamentando y considerando que no tiene competencia para resolver dichas pretensiones.

En defensa de su posición alega, en resumen, lo siguiente:

A/ No concurre el vicio de nulidad denunciado en relación con la pretendida omisión total y absoluta del procedimiento establecido [art. 47.1 e) LPAC]. Defiende que la Administración autonómica se limitó a declarar, *ab initio*, su falta de competencia. Y que por ello, no pudiendo entrar ya en el fondo de los asuntos debatidos, no se requerían más trámites que los que constan en los expedientes.

Por otro lado, rechaza --como postula la recurrente-- que el acuerdo de 14 de octubre de 2021 sea nulo de pleno derecho por el motivo antedicho, en relación con el procedimiento regulado en los arts. 63 y 65 de la Ley de Montes de Castilla y León. Dice, en relación con este reproche, que los preceptos invocados de contrario no son de aplicación al supuesto que nos ocupa, dado que no nos encontramos ante una solicitud de una nueva concesión, sino de interrupción del cómputo del plazo de la ocupación concedida mediante resolución de 29 de febrero de 1996, del Presidente OAPN y, mediante el acuerdo impugnado la Junta de Castilla y León se limita, nos dice, a declarar su incompetencia para resolver esa solicitud de interrupción del plazo de la ocupación, así como para declarar la caducidad, en su caso, de la misma y para dictar los actos liquidatorios de ésta.

B/ Alega que la Administración recurrente realiza un planteamiento equivocado, que confunde dos planos o ámbitos, como son el relativo a la extensión de la competencia autonómica sobre la materia de montes y el relativo a la existencia y extensión específica de determinadas competencias excepcionales dispositivas y extintivas en relación al Monte “Pinar de Valsaín”.

A su juicio este desenfoque obedece a dos circunstancias:

B.1.- La primera referida a la **existencia de dos regímenes jurídicos diferentes, que se solapan, y que deben separarse**, cuales son, por un lado, el régimen especial por su

vinculación a la titularidad de su propiedad para otorgar el nacimiento y la extinción de aquellas relaciones jurídicas que afecten de lleno al patrimonio del Estado, que sólo a él le corresponde, y por otro, el régimen general de conservación y aprovechamiento de montes que corresponde a la Administración Autónoma --que también incluye vigilar y gestionar la incidencia sobre los montes que pueda provocar la vida intermedia de dichas relaciones jurídicas constituidas--.

Todo lo cual determina, según la demandada, que el recurrente confunda dos títulos habilitantes distintos para una intervención sobre el terreno como el aquí debatido: uno el derivado del uso y aprovechamiento ordinario de un monte, y otro el necesario para la ocupación de un bien integrante del patrimonio del Estado --instalación de la pista de esquí en el Pinar de Valsain--, cada uno regulado por su legislación específica, y cuyo otorgamiento puede recaer en Administraciones distintas, el primero en la Comunidad Autónoma, y el segundo en el Estado a través del Organismo Autónomo.

Tras cita del art. 84 LPAP y de la STS de 20 de diciembre de 2017 (rec. 1715/2015), termina señalando que, en el caso analizado, la legislación especial de montes no excluye la necesidad de obtener la preceptiva autorización del Organismo Autónomo como propietario del bien de dominio público.

B.2.- La segunda referida a **que la solución jurídica al régimen y a los problemas competenciales en materia de bienes de Patrimonio Nacional debe analizarse caso a caso**, ya que pueden estar definidos normativamente regímenes especiales sobre determinadas competencias, derivados precisamente de las excepcionales circunstancias que concurren en cada bien --“Pinar de Valsain”--, en el que prime su carácter de patrimonio del Estado frente a su propia naturaleza o ser.

B.3.- Expuesto lo anterior, la demandada pasa a explicar el **marco normativo que determina la competencia general sobre los montes que ostenta la Administración autonómica**; con cita aquí: **(a)** de los arts. 149.1.23ª CE y 148.1.8ª CE; **(b)** de los arts. 27.1.6ª y 71.1.8ª, en sus sucesivas redacciones, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León; **(c)** del Real Decreto 1504/1984 de 8 de febrero, por el que se traspasaron las funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de Conservación de la Naturaleza (estos medios fueron ampliados por el Real Decreto 370/2010, de 26 de marzo, y por el Real Decreto 1742/2010, de 23 de diciembre, este último relativo al

Parque Nacional de los Picos de Europa); con cita después de varias resoluciones del Tribunal Constitucional; y afirma, y esto es relevante, que: *“Véase como lo que se traspasa, respecto a montes del Estado y montes de titularidad del ICONA, son “las funciones”, no la propiedad de los mismos ni los actos de disposición extraordinarios que puedan comprometer un uso especial, y así se ha venido entendiendo y actuando de manera pacífica por ambas Administraciones hasta el planteamiento del presente recurso”*; (d) de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, de la que afirma no contiene previsión alguna de aplicación retroactiva, ni puede servir, como entiende sostiene la recurrente, a los fines de atribuir competencia alguna a la Comunidad para resolver sobre la caducidad de la ocupación.

Dice, en relación con esto último, también que: *en ningún caso la ley que regula materialmente una competencia puede innovar y extralimitarse del régimen competencial interadministrativo que corresponda fruto de aquel bloque de constitucionalidad*; o que *la Administración forestal de la Comunidad de Castilla y León, respecto a los montes del Estado, no ha dictado nunca actos de gestión extraordinarios de nacimiento de relaciones jurídicas que supongan disposición o limitación sobre el uso especial de la propiedad ni su extinción*.

B.4.- A continuación, analiza la **existencia y extensión de determinadas competencias excepcionales en relación al Monte de Utilidad Pública “Pinar de Valsáin”**, ya que el régimen general sobre montes que hemos examinado, nos dice, se ve alterado legalmente.

Refiere, resumidamente, que: (a) el Pinar de Valsáin no estuvo incluido dentro de la relación de bienes, derecho y obligaciones que el Estrado traspasó a la Comunidad Autónoma, y que tampoco se cambió su titularidad; (b) y (c) que el OAPN, en ejercicio de sus competencias (*cf.* DA 3ª del RD 1055/1995, de 23 de junio) y ya bajo la efectividad de las competencias estatutarias de la Administración autonómica sobre montes, por resolución de fecha 29 de febrero de 1996, a través de la presidencia del OAPN, otorgó la concesión de marras; concesión respecto de la que, nos dice, *la Administración de la Comunidad no pudo manifestar protesta frente a tal resolución, que nació por su decisión unilateral, ya que estaba dentro de la gestión extraordinaria derivada de medidas especiales de uso que, ya hemos señalado, se había reservado el Estado en cuanto propietaria del bien*; (d) que la situación descrita, continúa la Administración autonómica, se clarifica todavía más con la Ley



7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, que reconoce expresamente su régimen específico; citando, aquí, sus arts. 8, 5.3 y DA 7ª; (e) que, en definitiva, la administración excepcional de los terrenos del Pinar de Valsaín, entre la que está el otorgamiento y extinción de las concesiones demaniales y la asunción jurídica y económica de sus consecuencias, corresponde al OAPN, tanto con anterioridad como con posterioridad a la declaración del Parque Nacional; prueba de ello, nos dice, es la reserva al OAPN de aquéllos actos que constituyan limitaciones intensas y excepcionales del derecho de propiedad (*cf.* orden de delegación de competencias; la Orden APM/126/2018, de 5 de febrero); así como también es demostrativo de lo anterior, indica igualmente la Administración demandada, la publicación en el BOE de 22 de diciembre de 2020 del Anuncio del OAPN por el que se convoca, mediante procedimiento de concurrencia, el otorgamiento de una concesión demanial que habilita para el uso privativo y la explotación del Quiosco-bar existente en el área recreativa de "Boca del Asno" situada en del monte "Pinar de Valsaín", propiedad del OAPN. Expediente: OCU/128; (f) que, por ello, precisamente de esta falta de competencia autonómica sobre el otorgamiento de concesiones en el Pinar de Valsaín, se derivó el archivo tácito, sin resolver, del expediente invocado de contrario en relación a la tramitación por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia del intento de obtener una nueva concesión en el año 2020 sobre la estación de esquí por parte de la empresa, en virtud de la solicitud de renovación del título de explotación, presentado en registro de entrada por la concesionaria por primera vez el 27 de abril de 2020 ante el Organismo Autónomo, y que fue informada negativamente por el OAPN; a lo que añade que en cualquier caso el informe negativo de la entidad propietaria no es tan obstativo como se quiere reflejar, con cita aquí de la STS de 22 de diciembre de 2016 (rec. 1948/2014).

B.5.- Sostiene la Administración autonómica que **en nada altera el régimen jurídico expuesto la referencia en la demanda a la participación de la Delegación Territorial y el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia en los años 2001, 2007 y 2012, en la vida intermedia de la concesión de la pista de esquí**, sobre las actualizaciones del canon a satisfacer pactado por las partes --Organismo y empresa concesionaria--.

Todo ello, en resumen, por considerar que: (i) se trata de procedimientos administrativos colaterales o incidentales del procedimiento administrativo principal, el de concesión; (ii) que dicha participación posibilita a la Administración Autonómica conocer su posible incidencia sobre el ámbito competencial de montes que ostenta y, en su caso, poder

intervenir en su defensa, de tal forma que dichas actuaciones concluyen en las resoluciones, tras explicar como antecedentes de hecho todo el procedimiento seguido por el Organismo Autónomo, con “autorizar la actualización del canon”, no como expresión que autorice el nuevo régimen económico del canon, que deviene y es consecuencia de la aplicación del propio pliego y autorización concedida por el Organismo Autónomo, y sus recíprocas negociaciones quinquenales al respecto, sino como expresión de que con tal actuación no se ven obstáculos ni de hecho ni jurídicos que afecten a la gestión ordinaria del monte; (iii) que otro tanto cabe señalar respecto a las modificaciones de concesiones a las que alude la recurrente, ya que, nos dice, constituyen “modificaciones” de autorizaciones previas y originarias otorgadas por el Organismo Autónomo estando ya la competencia de montes traspasada a la Comunidad Autónoma, y que se produjeron durante la vida de las concesiones --modificación para la autorización de una servidumbre de paso, ampliación de una instalación de telecomunicaciones, o modificación para la instalación de una báscula de pesaje--, y en las que la propia Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, tras la autorización desde el punto de vista de la gestión de montes, en el clausulado de las condiciones expresamente señala *“La autorización se otorga, dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero y no releva de la obligación de obtener las que con arreglo a las disposiciones vigentes fueran necesarias para su construcción e instalación de referencia”*; (iv) que en todo caso lo señalado responde a la fórmula colaborativa de cogestión o de gestión compartida; y que dicha forma de gestionar, que adorna con cita de varias resoluciones del TC, afirma será plenamente válida y eficaz, siempre que con la misma no se vulnere la distribución de competencias previstas en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía; dice que lo contrario, de asumir el planteamiento de la recurrente, supondría ello otorgar al OAPN la posición de Administración otorgante benefactora (*potestades buenas*) y a la Administración autonómica la de Administración negadora, finalizadora y liquidadora (*potestades malas*).

En relación con esto último refiere que tanto el auto del TC como el de esta sala resolviendo las medidas cautelares vendrían a respaldar su tesis.

Concluye este Fundamento de Derecho afirmando, en síntesis, lo siguiente:

“En definitiva, en el caso de los montes de utilidad pública de Valsain perteneciente al Organismo Autónomo de Parques Nacionales (únicos del Estado en la provincia), el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia actúa conforme a las funciones encomendadas al mismo, según su estructura

orgánica y funcional y, en este caso tal como establece la Ley básica estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes de 2003, y sus posteriores modificaciones, y la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León. Hasta el momento no se ha producido caso alguno parecido al objeto de este recurso en los montes de utilidad pública nº1 “Matas de Valsain” y nº 2 “Pinar de Valsain”, pertenecientes al OAPN”.

C/ En su Fundamento de Derecho Quinto, la Administración autonómica demandada hace un repaso de la **naturaleza jurídica y esencia de las pretensiones formuladas por el OAPN.**

Dice, aquí también, que el recurrente confunde nuevamente tres situaciones distintas desde el punto de vista material, a saber, la ocupación posesoria de hecho, la concesión administrativa, y el desahucio, que procederán ejercer respecto a un tercero, respectivamente, cuando se posee y ocupa un bien público sin título alguno --no cuando se discute la duración y vigencia de un título preexistente--, cuando se extingue la concesión administrativa, y cuando no se abandona voluntariamente el bien público tras la extinción del título, estando sujetas a acciones de defensa diferentes por parte de la Administración titular para luchar contra cada una de ellas.

A partir de aquí, desarrolla este fundamento en los siguientes puntos.

C.1.- Afirma que la naturaleza de los fines a los que están afectados los bienes del Estado justifica un régimen jurídico privilegiado que, por lo que aquí interesa, le habilita para ejercer la potestad de autotutela conservativa que el ordenamiento jurídico le confiere para proteger la situación de sus bienes.

Y, en relación con la viabilidad de la acción administrativa de recuperación posesoria, recuerda la doctrina de la Sala Tercera del TS sobre sus condicionamientos y requisitos.

Todo ello para terminar afirmando lo siguiente:

“Pues bien, sobre la concurrencia de dichos condicionamientos, y ante el conflicto entre las partes que se manifiestan en este recurso, se pide la involucración, el parecer y la correspondiente resolución de la Administración Autonómica, lo que, a nuestro juicio, carece de sentido y resulta una pretensión inútil, ya que no estamos en ningún caso ante una vía de hecho posesoria, por lo que no procede la aplicación, como parece pretender el recurrente, de la potestad administrativa de recuperación de oficio prevista en los artículos 22.1.c), 23.1 y 27 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León”.

C.2.- Añade, en segundo lugar, que los acuerdos adoptados por la Comunidad Autónoma no pueden tildarse de contrarios a Derecho. Desde luego, indica, parece de todo punto razonable considerar que la Administración que ha otorgado una concesión es la competente para pronunciarse sobre si puede o no interrumpirse el cómputo de su plazo de vigencia, o si está vigente el título o no. Dice, también, que así lo entendió cautelarmente esta sala; y también dicha forma de actuar, continúa afirmando, vendría ratificada por el auto dictado por el JCCA.

Con cita del art. 70.1 LPAC señala que el procedimiento administrativo desarrollado por una Administración sobre el otorgamiento de una concesión de ocupación de un monte abarca desde su convocatoria, pasando por la resolución de su otorgamiento, continuando con su desarrollo y efectos y, por último, su extinción y liquidación.

Y refiere a continuación, con cita de la cláusula 18ª de la resolución de 1996, que no tiene constancia documental del cambio operado en la concesionaria (que inicialmente fue una empresa pública denominada “Deporte y Montaña de la Comunidad de Madrid S.A.”, no la actual “Puerto de Navacerrada-Estación de Esquí S.A.”).

Alega, en síntesis, que la declaración de caducidad de la concesión es el último acto de un mismo y único procedimiento administrativo, que es competencia irrenunciable del OAPN (ex art. 8.1 LRJSP), que carece de sentido la intervención pretendida de una tercera entidad como es la Administración autonómica (en especial, la ejecución de una cláusula --la 22ª-- de una autorización que no concedió).

A partir de aquí, y tras recordar la jurisprudencia del TS sobre la naturaleza de la declaración de caducidad, afirma que quien debe declarar la caducidad de la concesión, de ser necesaria, es la Administración que pretende recuperar los terrenos de dominio público de los que es propietaria sobre los que recae una concesión demanial, que en este caso es un organismo autónomo estatal como es el Organismo Autónomo de Parques Nacionales.

C.3.- Refiere la demandada que, ante la falta de abandono voluntario del uso del bien, y el debate existente entre ambas partes sobre la duración y posible concurrencia de circunstancias excepcionales que puedan afectarla, también nuevamente desconoce el recurrente el más elemental principio que vincula y separa el desarrollo de un posterior “procedimiento administrativo de desahucio”, como pretende el recurrente, al amparo de los

artículos 22.1.d), 23 y 28 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León-, al previo “procedimiento administrativo de otorgamiento y desarrollo de la concesión”.

Por los motivos que expone, entiende la demandada que la competencia que se ha reservado el Organismo Autónomo sobre la concesión ha de conllevar necesariamente también la competencia de dicho Organismo sobre la declaración de su caducidad, y la realización, en su caso, del posterior desahucio.

D/ En su Fundamento de Derecho Sexto ilustra a esta sala sobre la **naturaleza y finalidad del requerimiento regulado en el art. 44 LJCA**, con cita aquí de las SSTs de 20 de junio de 2013 (rec. 2815/2011), de 30 de diciembre de 2014 (rec. 1429/2012) y de 19 de febrero de 2016 (rec. 3685/2013).

E/ Refiere, en su Fundamento de Derecho Séptimo, que **el planteamiento mantenido por el OAPN al formular el requerimiento previo a la Administración Autonómica vulnera la doctrina de los actos propios y los principios de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.**

E.1.- En relación con la **vulneración de la doctrina de los actos propios**, sobre la que también ilustra a esta sala, defiende la Administración autonómica que, en el presente caso, el OAPN demandante ha gestionado la concesión de espaldas a la Administración Autonómica. Pone especial atención en el oficio notificado por la Directora del OAPN el 3 de marzo de 2021 en el que el citado organismo comunicaba a la empresa concesionaria la caducidad de la concesión y su obligación de proceder a desmontar la Estación de Esquí. Y cita también como ejemplo de esta vulneración la nueva concesión otorgada y publicada en el BOE de 22 de diciembre de 2020 sobre el uso privativo y la explotación del Quiosco-bar existente en el área recreativa de "Boca del Asno" situada en del monte "Pinar de Valsaín", propiedad del Organismo Autónomo Parques Nacionales.

E.2.- Sostiene también, como ya se ha anticipado, la **vulneración de los principios de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.**

F/ Delimita, en su Fundamento de Derecho Octavo, lo que a su juicio debería ser **el objeto de este procedimiento** para el caso de que, superados los óbices procesales, esta sala entendiera que la Administración autonómica demandada es la competente para pronunciarse sobre la declaración de caducidad del título concesional. Dice que en ningún caso podría esta

sala condenar a la demandada a emitir una determinada resolución administrativa de fondo en el sentido interesado por el OAPN.

Rechaza que pueda apreciarse, como también sostiene la recurrente, desviación de poder en el proceder de la Administración autonómica. Contextualiza, para ello, las manifestaciones efectuadas por el Presidente de la Junta de Castilla y León y por otras autoridades regionales sobre la postura favorable a la continuidad de la actividad de la estación de esquí. E insiste en la idea de la falta de competencia de la Administración autonómica, de modo que afirma tampoco puede compartirse que con las resoluciones impugnadas se estuviera realmente buscando una finalidad distinta a la declarada. Señala, por otro lado, que, de poder hablarse de una desviación de poder, la única que podría existir es la del propio Organismo Autónomo recurrente, que sólo pretende cerrar de forma única y exclusiva, de las más de 30 zonas de pistas de esquí existentes en España, la aquí debatida, y hacerlo sin fundamento y sin causa general medioambiental o específica de montes que lo justifique, pretendiendo utilizar para ello a otra Administración, la Administración Autonómica

Concluye este Fundamento de Derecho haciendo un repaso de las figuras de protección e instrumentos normativos de gestión que se han venido aprobando durante la vida de la concesión y con la estación de esquí en funcionamiento.

En fin, concluye su escrito de contestación a la demanda afirmando lo siguiente:

“En definitiva y a modo de conclusión, lo cierto es que no corresponde a la Junta de Castilla y León resolver sobre la prolongación de la concesión otorgada por Parques Nacionales el 29 de febrero de 1996, en virtud de la ausencia de aprovechamiento mientras ha durado la situación de emergencia sanitaria por COVID desde la declaración del estado de alarma por Real Decreto Ley 463/2020, ni declarar la caducidad de la concesión e imponer los actos liquidatorios. Dicho aspecto no tiene nada que ver con la competencia de gestión de los montes por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma, sino con la eficacia de un contrato de concesión administrativa suscrito entre Parques Nacionales y la concesionaria Puerto de Navacerrada - Estación de Esquí, S.A.”

Y por ello, no cabe duda de que el presente recurso contencioso-administrativo debe ser íntegramente desestimado”.

II.3.- La mercantil (concesionaria) codemandada, ya lo hemos dicho, interesa igualmente la inadmisión y, subsidiariamente, desestimación del recurso interpuesto.

II.3.1.- Como causas de inadmisibilidad alega las siguientes:

A/ Desviación procesal por cuanto, refiere, la falta de respuesta por la Junta de Castilla y León a los pedimentos incluidos en el requerimiento previo formulado por el OAPN al amparo del art. 44 LJCA no permite ampliar el objeto del recurso.

B, C y D/ Subsidiariamente, si se entendiera objeto de este procedimiento la impugnación de la inactividad relativa a la falta de resolución expresa sobre la solicitud de renovación de la concesión, tal inactividad habría devenido inimpugnable y el OAPN carecería de legitimación activa para su impugnación. Desliza también aquí la posible caducidad por extemporaneidad para impugnar dicha inactividad.

II.3.2.- Entrando en el fondo del asunto, en defensa de su posición, alega, en resumen, lo siguiente:

A/ Falta de carácter obstativo del informe negativo de la entidad propietaria del monte, en cuanto a la licitación de un nuevo procedimiento para el otorgamiento de título habilitante para la utilización especial o privativa del monte catalogado de utilidad pública.

B/ Improcedencia de que el objeto del recurso sea la falta de resolución expresa sobre la caducidad de la concesión por parte de la Junta de Castilla y León. Añade que así se derivaría de nuestro auto de medidas cautelares de 10 de diciembre de 2021.

También dice, en otro pasaje, que tampoco debe ser objeto de este procedimiento la solicitud relativa a la renovación de la concesión que dice, además, habría sido desestimada presuntamente por la Junta de Castilla y León.

A su juicio, por lo tanto, el objeto del procedimiento debería limitarse, en coherencia con el auto dictado por el TC, a la desestimación de la solicitud acerca de la suspensión o interrupción del cómputo del plazo de la concesión.

TERCERO.- Antecedentes.

Del expediente administrativo y autos podemos extraer los siguientes antecedentes relevantes para la resolución del presente litigio:

III.1.- El Organismo Autónomo Parques Nacionales otorgó mediante Resolución de la Presidencia de **29 de febrero de 1996** concesión demanial para la ocupación de terrenos del el

Monte de Utilidad Pública “Pinar de Valsaín”, número segundo del Catálogo de Segovia, con destino a la instalación de determinadas infraestructuras de esquí alpino. El plazo de la ocupación se establecía en 25 años. Con fecha 3 de abril de 1996 se procedió al acta de entrega de los mencionados terrenos.

En la actualidad, la sociedad Puerto de Navacerrada-Estación de Esquí, S.A. es la titular de la concesión para la ocupación privativa de los referidos terrenos, y el OAPN es el propietario del monte Pinar de Valsaín.

III.2.- Mediante resolución de fecha **26 de marzo de 2001** la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia autorizó la revisión/actualización del canon anual correspondiente a la concesión de ocupación de terrenos en el Monte “El Pinar de Valsaín”, n.º 2 del CUP de la Provincia de Segovia, propiedad del OAPN y situados en el término municipal de San Ildefonso (Segovia).

Procediéndose, de igual forma, a la revisión/actualización del canon mediante posteriores resoluciones de **27 de febrero de 2007** y de **11 de junio de 2012**.

III.3.- Con fecha **27 de abril de 2020** tiene entrada en el OAPN escrito --de fecha 24 de abril-- de la mercantil concesionaria Puerto de Navacerrada- Estación de Esquí, SA, por el que solicita la renovación de la citada ocupación.

III.4.- Con fecha **28 de abril de 2020** la mercantil Puerto de Navacerrada Estación de Esquí, S.A. solicita al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia de la Junta de Castilla y León la renovación de la concesión administrativa de ocupación del dominio público forestal del Monte de Utilidad Pública “Pinar de Valsaín”, número segundo del Catálogo de Segovia.

III.5.- Mediante oficio de fecha **11 de febrero de 2021** (con fecha de entrada en el OAPN el 17 de febrero), en relación con la solicitud de renovación de la concesión de fecha 28 de abril de 2020, el Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia de la Junta de Castilla y León, solicita del OAPN que emita el informe preceptivo al que se refiere el apartado 2 del artículo 63 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, a efectos del procedimiento de otorgamiento de un nuevo título administrativo habilitante.

III.6.- Con objeto de dar respuesta al escrito de 27 de abril de 2020 presentado por la mercantil Puerto de Navacerrada-Estación de Esquí, SA ante el OAPN solicitando renovación

de la ocupación, con fecha **2 de marzo de 2021** el OAPN *comunica* a la mercantil *la caducidad de la concesión y la imposibilidad de prórroga*, así como su intención --del OAPN-- de no proceder a convocar una concurrencia competitiva para otorgar una nueva concesión de uso privativo en esta zona.

Tras recordar la fecha de vencimiento de la concesión y el tenor de las cláusulas 21 y 22, concluye el citado oficio estableciendo lo siguiente:

“Consecuencia de esto la empresa Puerto de Navacerrada Estación de Esquí debe proceder a desmontar y retirar los remontes y sus zapatas, eliminar edificios y retirar sus escombros, retirar cables tomas de agua ya sea en emplazamientos de cañones o en la toma del arroyo del telégrafo, etc. Los terrenos deben quedar perfilados y aptos para la recuperación de la vegetación de la zona. Como plazo se establece el día 30 de octubre de 2021. En estas operaciones se tendrán en cuenta las instrucciones que se comuniquen desde el Centro Montes y Aserradero de Valsain para la adecuada ejecución de los trabajos”.

III.7.- De manera paralela, atendiendo el requerimiento --con fecha de entrada en el OAPN el 17 de febrero-- del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia de la Junta de Castilla y León, con fecha **2 de marzo de 2021** el OAPN --como entidad propietaria del monte--, emite el informe solicitado relativo a la petición de renovación de las instalaciones de esquí (ex artículo 63.2 de la Ley 3/2009, de 6 de abril) comunicando a dicho Servicio Territorial que la renovación no es viable.

Dice, en lo que ahora importa,

“Desde el OAPN, vistas estas consideraciones y analizadas las diferentes opciones y sus repercusiones se informa al Servicio Territorial de Medio Ambiente de la JCyL en Segovia la no consideración de la opción de proceder a conceder una nueva concesión de uso privativo ni a realizar ningún procedimiento de concurrencia competitiva para el fin solicitado, entendiéndose que corresponde la caducidad de la concesión en su fecha de 3 de abril de 2021”.

III.8.- Mediante escrito de **11 de marzo de 2021**, la mercantil Puerto de Navacerrada-Estación de Esquí, SA, tras manifestar haber recibido oficio informal del OAPN informándosele de la caducidad e imposibilidad de la prórroga solicitada por la mercantil de la concesión de la ocupación, interesa --del OAPN-- el acceso al expediente de solicitud de “prórroga” de la ocupación.

III.9.- Dando respuesta al anterior escrito, con fecha **22 de marzo de 2021** el OAPN pone en conocimiento de la mercantil la inexistencia de expediente alguno en ese sentido en el



OAPN, al tratarse --dice-- de un asunto (el de la prórroga) de competencia del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia de la Junta de Castilla y León, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, habiéndose limitado --añade-- el OAPN a la emisión del informe que, como entidad propietaria del monte, le corresponde.

III.10.- Con igual fecha **22 de marzo de 2021** el OAPN dirige oficio al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia de la Junta de Castilla y León, en el que, tras exponer la normativa que considera de aplicación, le solicita que en ejercicio de sus competencias *adopte resolución de declaración de caducidad por vencimiento del plazo por el que se emitió el título*, recordándole igualmente lo dispuesto en las cláusulas 21 y 22 del título de ocupación y las obligaciones subsiguientes de la mercantil concesionaria.

Por otro lado, en el mismo oficio, el OAPN le informa de la solicitud de la mercantil de fecha 11 de marzo de 2021 (de acceso al expediente de prórroga), y le da traslado de la misma por haberse abierto --dice-- por parte de esa Consejería nuevo expediente de concesión de uso privativo de dominio público forestal con destino a estación de esquí alpino en terrenos del Monte de Utilidad Pública Nº2 “Pinar de Valsain” perteneciente al OAPN. (Expte. SG-MUP-012/20 USO-PRIVATIVO).

III.11.- Mediante oficio de **5 de mayo de 2021**, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia de la Junta de Castilla y León, visto el anterior oficio de 22 de marzo de 2021 y la solicitud remitida a ese Servicio --y con fecha de entrada **30 de marzo de 2021**-- por la mercantil interesando la interrupción temporal del cómputo del plazo de la ocupación, tras exponer los argumentos que considera de interés, (i) declina declarar la caducidad del contrato de concesión de dominio público; y, por las mismas razones, (ii) declina resolver sobre la prolongación de la concesión por razón de los efectos del COVID.

Además, mediante el citado oficio, da traslado al OAPN del escrito de la mercantil --de fecha **30 de marzo de 2021**-- dirigido al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia de la Junta de Castilla y León por el que interesa la interrupción del cómputo de la duración del título de ocupación en base a la situación de crisis sanitaria provocada por la pandemia. Ello por entender que era el OAPN el órgano competente para resolver dicha solicitud.

III.12.- Con fecha de entrada en OAPN en el **28 de junio de 2021**, la mercantil Puerto de Navacerrada- Estación de Esquí, SA presenta escrito de fecha **11 de junio de 2021**, solicitando pronunciamiento sobre la “interrupción o suspensión” del plazo de forma previa a la emisión de resolución de caducidad en relación con el título de ocupación y en tanto no exista tal pronunciamiento.

III.13.- En respuesta a dicho escrito, mediante oficio de fecha **30 de junio de 2021**, el OAPN informa a la mercantil que no es competente para pronunciarse sobre lo interesado; que la competente para cualquier incidencia en relación con el otorgamiento de títulos de uso sobre los montes de utilidad pública era la Junta de Castilla y León.

Asimismo y, mediante oficio del mismo **30 de junio de 2021**, el OAPN da traslado al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia de la Junta de Castilla y León del escrito de 11 de junio de 2021 de la mercantil (solicitud de interrupción) y *solicita la adopción de resolución de caducidad por vencimiento del plazo por el que se emitió el título en ejercicio de sus competencias.*

III.14.- El mismo requerimiento se reitera mediante oficio de fecha **9 de septiembre de 2021**, interesando de nuevo de la Consejería la adopción de resolución por la que declare la caducidad del título por vencer el plazo por el que fue otorgado.

III.15.- Con fecha de **29 de julio de 2021**, la mercantil concesionaria presentó escrito ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia en el que reitera su solicitud “conforme a lo ordenado en el oficio de la OAPN de 30 de junio de 2021”. Por acuerdo de **14 de octubre de 2021** la Junta de Castilla y León declara la incompetencia de dicha administración para resolver la solicitud efectuada, dado que lo solicitado afecta a las cláusulas administrativas de la concesión y que la entidad propietaria del monte es el OAPN. Indica que la suspensión de plazos administrativos, o la ampliación de plazos contractuales, nada tienen que ver con la gestión de los montes, sino con la eficacia de un contrato entre partes en el que la comunidad autónoma no ha participado.

III.16.- Contra el oficio de 30 de junio de 2021 del OAPN, la Sociedad Puerto de Navacerrada-Estación de Esquí, SA, interpuso recurso contencioso administrativo ante el Juzgado Central de lo contencioso administrativo n.º 10 que se ha seguido con el número de

autos 38/2021. Solicitada la adopción de medidas cautelares, por auto de 25 de octubre de 2021 se desestimó la suspensión interesada por la concesionaria.

Finalmente, por Decreto de 18 de marzo de 2022 se tiene por desistido al recurrente Puerto de Navacerrada-Estación de Esquí, SA, del recurso contencioso administrativo interpuesto contra la resolución de fecha 30-06-21 dictada por la Directora del Organismo Autónomo Parques Nacionales, que remite a la Junta de Castilla y León la solicitud de interrupción temporal del cómputo del plazo de la ocupación de terrenos objeto de la concesión sitios en el monte Pinar de Valsáin con destino a la instalación de una estación de esquí, declarando la terminación de ese procedimiento.

III.17.- Con fecha **20 de diciembre de 2021** la sociedad Puerto de Navacerrada-Estación de Esquí, S.A., promovió ante el Tribunal Constitucional conflicto negativo de competencia entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Administración General del Estado, en relación con la competencia para resolver sobre *“la interrupción o suspensión del plazo de la concesión por causa de fuerza mayor por el tiempo de duración de los dos estados de alarma decretados sucesivamente para evitar la propagación del virus del Covid-19”*.

Este conflicto ha sido inadmitido por auto del Tribunal Constitucional de 10 de febrero de 2022.

De este auto interesa ahora destacar dos ideas.

Por un lado, en lo que se refiere al reparto competencial, es claro al indicar que:

“En el presente caso, de los antecedentes expuestos resulta que el objeto de la controversia no se circunscribe a discernir a qué administración le corresponden actualmente las competencias sobre el monte afectado, ni se cuestionan la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en virtud del artículo 71.1.8 de Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en relación con el desarrollo normativo y ejecución en materia de montes. Tan es así que la propia comunidad autónoma, a través del servicio territorial de Medio Ambiente de la delegación territorial de Segovia de la Junta de Castilla y León, inició el procedimiento de nueva concesión sobre los referidos terrenos, que fue informado negativamente por la propietaria del monte”

Y, por otro, en lo que se refiere a la controversia suscitada, señala que:

“Lo que se dirime entre ambas administraciones es a quien le corresponde resolver sobre la petición de interrumpir o suspender el plazo de duración de la concesión administrativa, esto es, qué administración debe realizar las funciones relativas al control de la duración de un título concesional en relación con parte del monte denominado Pinar de Valsain, sobre el que no se discute quien tiene competencias y el alcance de las mismas.

Tal disyuntiva, al residenciarse en la interpretación del alcance de las facultades para la interpretación y aplicación del contrato suscrito con la entidad demandante, en cuya virtud se otorgó una concesión, con una duración de veinticinco años, para uso privativo de parte del monte del Pinar de Valsain, pertenece al ámbito de la legalidad ordinaria, ajeno, por tanto, a la interpretación de las normas del bloque de la constitucionalidad atributivas de competencias. Tan es así que tanto el demandante como el Estado, han decidido solventar sus desavenencias acerca de a quien le corresponde la decisión sobre la suspensión o interrupción del plazo de duración de la concesión mediante la interposición de sendos recursos contencioso-administrativos ante la jurisdicción ordinaria que se encuentran pendientes de resolver”.

CUARTO.- Examen de las causas de inadmisibilidad.

En primer lugar, analizaremos las diversas causas de inadmisibilidad alegadas por las partes. También las formuladas por la codemandada, aun cuando en correcta técnica procesal lo deseable (y procedente) hubiera sido que las mismas se reflejaran en el suplico de su escrito de contestación. Dicho esto, este defecto a la hora de formular el escrito de contestación no puede, sin embargo, arrostrar las consecuencias pretendidas por la recurrente. La recurrente, y esto es lo importante, conoció en todo momento las causas de inadmisibilidad opuestas por la codemandada. Y la mejor prueba de ello es que entró resueltamente a combatir las en su escrito de conclusiones. Además, en su escrito de conclusiones, la codemandada, ahora sí, interesó en el suplico de su escrito que se dicte sentencia por la que *se inadmitan* las pretensiones del OAPN.

QUINTO.- Sobre el pretendido incumplimiento del requisito del art. 45.2 d) LJCA.

V.1.- Como primera causa de inadmisibilidad, la Administración autonómica alegó, en su escrito de contestación, la falta de autorización del órgano competente para interponer el recurso, conforme a lo dispuesto en el art. 45.2 d) LJCA.

Concretamente, como veíamos al resumir la posición procesal de las partes, alegaba que el documento aportado a tal fin por la recurrente (el oficio de 24 de noviembre de 2021

firmado por la Directora del OAPN) no cumplía con los requisitos exigidos normativamente; ni en la forma --no es una resolución formal, con antecedentes, fundamentos, y parte dispositiva--, ni en el contenido --autoriza al ejercicio de acciones derivadas del previo requerimiento efectuado por el Estado a la Administración Autonómica, pero no identifica los concretos actos o resoluciones que se impugnan--, ni en la competencia de la autoridad que lo suscribe a tal fin --está firmado por la Directora del Organismo Autónomo por delegación--.

V.2.- La recurrente, en trámite de conclusiones, combatió el referido óbice procesal; defendiendo que si había cumplido con el meritado requisito.

V.3.- La Administración autonómica, en trámite de conclusiones, insistió en la concurrencia de la referida causa de inadmisibilidad. Y lo hizo, en el referido momento procesal, con un planteamiento desde luego más claro y preciso que el expuesto en su escrito de contestación.

V.4.- Por todo ello, mediante providencia de fecha 28 de septiembre de 2023, esta sala, vistas las alegaciones de las partes (y especialmente lo manifestado en el trámite de conclusiones por la administración demandada) y documentación presentada, acordó requerir a la parte actora para que aportase el acuerdo/autorización de la presidenta del Organismo Autónomo Parques Nacionales (órgano competente) relativo al ejercicio de acciones, todo ello en relación con el cumplimiento de la exigencia del art. 45.2 d) de la LJCA.

Providencia que no fue impugnada por ninguna de las partes.

V.5.- En cumplimiento de lo anterior, la Administración recurrente, mediante escrito de fecha 5 de octubre de 2023, aportó documento firmado --el 4 de octubre de 2023-- por la Sra. Presidenta del Organismo Autónomo Parques Nacionales y Vicepresidenta del Gobierno por el que convalida, ratifica y confirma el acuerdo de la Sra. Directora del Organismo Autónomo de Parques Nacionales de 24 de noviembre de 2021, entendiéndose de esa forma que quedaba así acreditado el requisito formal exigido por el art. 45.2 d) de la LJCA.

V.6.- Mediante providencia de fecha 20 de octubre de 2023, se tuvo por presentado el citado escrito, uniéndose a los autos y dándose traslado del mismo a las demás partes personadas.

Dicha providencia tampoco fue impugnada por ninguna de las partes.

V.7.- Habiéndose presentado por la recurrente el citado acuerdo por el órgano competente, considera la sala que se ha cumplido en debida forma con el requisito previsto en el art. 45.2 d) LJCA, sin que por otro lado parezca necesario abundar en la copiosa jurisprudencia dictada al respecto.

SEXTO.- Sobre la desviación procesal y el resto de óbices procesales planteados.

VI.1.- Tanto la demandada como la codemandada, por las razones ya expuestas al resumir su posición procesal, alegan como causa de inadmisibilidad la desviación procesal en que, a su criterio, habría incurrido la Administración estatal.

VI.2.- La Administración autonómica, recordamos ahora, alega como causa de inadmisibilidad la desviación procesal. Y, en el suplico de su escrito de contestación a la demanda, interesa de este tribunal *se inadmita íntegramente el recurso interpuesto o, al menos, que se inadmitan todas las pretensiones distintas a la relativa a la incompetencia de la Administración Autonómica para resolver la solicitud presentada.*

En el cuerpo de su escrito de contestación a la demanda, al abordar esta causa de inadmisibilidad, nos dice que *el recurso presenta un exceso inadmisibile en los términos planteados en su petitum o suplico y en el desarrollo de gran parte de los argumentos que pretenden fundamentarlo, incurriendo en desviación procesal.* Dicho exceso lo vincula, en el escrito de contestación, desde luego, con la pretendida indebida ampliación --en el suplico del escrito de demanda-- del recurso interpuesto a la resolución sobre la solicitud de renovación de la concesión, que alega no fue objeto de impugnación en el escrito de interposición.

También reprocha que la Administración estatal habría incurrido en desviación procesal en relación con las otras pretensiones ejercitadas relativas a la *solicitud de interrupción del plazo de duración de la concesión, en razón de la COVID-19, y la solicitud de declaración de extinción del título concesional de 29 de febrero de 1996 y sus actos liquidatorios.* En este punto, la argumentación empleada por la Administración autonómica es confusa. Parece (o al menos así lo entiende la sala) que la Administración autonómica sostiene que dichas solicitudes están aquejadas también del mismo vicio por cuanto, nos dice, las resoluciones expresas recurridas no se pronuncian sobre (el fondo de) ellas, limitándose la Administración autonómica a declarar su incompetencia para resolverla. Y afirma, después, que *“como se puede apreciar, no se impugnan aquí unos acuerdos que contengan una acción*



positiva de la Administración Autónoma, que mediante su resolución haya afectado a derechos o intereses de la parte recurrente, sino precisamente todo lo contrario, la negativa a inmiscuirse en una relación ajena –ya manifestada como conflictiva- entre la recurrente y el tercero concesionario”.

En trámite de conclusiones, ciertamente con mayor claridad, alega que se ha incurrido en desviación procesal como consecuencia de (i) haberse ampliado el suplico de la demanda a resoluciones no contenida en el escrito de interposición, con cita aquí de la resolución de 19 de noviembre de 2021 de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente (resolución, dicho sea también, que en el escrito de contestación no aparece identificada como afectada por este vicio de desviación procesal) y de (ii) haberse incluido pretensiones referidas a otros procedimientos administrativos, como las referidas a la solicitud de renovación de la concesión del procedimiento administrativo referenciado como SG-MUP-012/20 y la solicitud de interrupción del plazo de duración de la concesión, en razón de la COVID-19, y la solicitud de declaración de extinción del título concesional de 29 de febrero de 1996 y sus actos liquidatorios.

VI.3.- La concesionaria codemandada, por su parte, alega como desviación procesal el haber la recurrente, nos dice, utilizado el requerimiento previo del art. 44 LJCA para ampliar indebidamente el objeto del recurso.

A criterio de la concesionaria, el objeto de este recurso contencioso-administrativo quedó claramente delimitado desde el auto n.º 538/2021, de 10 de diciembre de 2021, desestimatorio de la petición de medidas cautelares formulada por el OAPN, y vendría dado --afirma-- por el Acuerdo del 14 de octubre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se declara la incompetencia de la Junta de Castilla y León para resolver acerca de la solicitud de interrupción del cómputo del plazo de duración de la concesión, formulada por la mercantil en fecha 29 de julio de 2021.

Sugiere también que el Tribunal Constitucional, en su auto n.º 39/2022, de 10 de febrero, apoya su tesis.

Con otras palabras, la codemandada nos viene a decir que el objeto del recurso se debe limitar únicamente a decidir qué Administración (la estatal o la autónoma) es la competente para resolver sobre la petición de interrumpir o suspender el plazo de duración de la concesión



administrativa. Y que no es asumible, siguiendo su planteamiento, que se sirva del requerimiento previo formulado al amparo del art. 44 LJCA --y de su posterior contestación o desestimación-- para ampliar su objeto.

Tras cita jurisprudencial sobre la naturaleza y finalidad del citado requerimiento, dice la codemandada que el referido mecanismo en ningún caso permite *ampliar, al albur y conveniencia de la Administración demandante, el objeto del recurso contencioso-administrativo*.

VI.4.- La Administración estatal, en trámite de conclusiones, a propósito de esta causa de inadmisión, manifiesta, en resumen, que no ha incurrido en desviación procesal. Dice, así, que: **(i)** ya inició su escrito de demanda introduciendo específicamente el objeto de la misma que se corresponde con el escrito de interposición y con el requerimiento previo dirigido a la Junta de Castilla y León, así como a los múltiples escritos anteriores que le fueron remitidos y que obran en autos tendentes a recabar el ejercicio por parte de aquélla de las competencias y potestades que tiene legalmente atribuidas en materia de montes; **(ii)** que no cabe admitir que la Comunidad Autónoma con una actitud omisiva consistente en la negación misma de la competencia cuyo ejercicio se le requiere, se libere de decidir sobre los procedimientos pendientes de resolver en que aquélla habría de haberse ejercitado; **(iii)** que no se introducen, por tanto, pretensiones nuevas, sino que la declaración de que la competencia es de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para pronunciarse sobre la extinción de la concesión demanial por caducidad temporal es sólo la premisa jurídica para que entre a resolver expresamente los procedimientos administrativos; que todo lo requerido en el suplico de la Demanda es consecuencia directa del reconocimiento de la competencia de la Comunidad Autónoma que debe quedar determinada en este proceso; y **(iv)** que no cabe comparar el objeto del proceso con el del requerimiento previo, pues éste no es necesario para poner fin a la vía administrativa y es esencialmente potestativo por lo que cabría, incluso, perfectamente que la acción judicial no se correspondiera absolutamente con el ámbito de aquél e introdujera pretensiones que sean consecuencia de la principal, pues la tutela judicial efectiva que persigue el Organismo demandante no es un pronunciamiento declarativo en abstracto de la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León respecto de la extinción de la concesión demanial sobre el monte n.º 2 del Pinar de Valsaín, sino un pronunciamiento de condena que implique el ejercicio y aplicación práctica de tal competencia con dictado de las resoluciones que excluyan la prorroga o suspensión de la

concesión demanial y que declaren su extinción a efectos de obtener el desahucio de la Sociedad mercantil que ocupa con sus instalaciones el monte, en esta última cuestión reside la efectividad de la tutela judicial que demandamos de esa Sala de lo contencioso administrativo.

VI.5.- Antes de dar cumplida respuesta a estas objeciones, parece necesario exponer unas breves pinceladas sobre la figuración de la desviación procesal.

En relación con la desviación procesal, que supone una alteración sustancial de los términos del debate, es relevante señalar que puede producirse en diferentes supuestos; concretamente, nos dice la STS de 4 de mayo de 2015 (rec. 1919/2013), los supuestos son: (i) discrepancia entre lo impugnado en vía administrativa y lo impugnado en vía contencioso-administrativa; (ii) discrepancia entre el objeto impugnatorio delimitado en el escrito de interposición y el objeto impugnatorio delimitado en la demanda; (iii) discrepancia entre el objeto impugnatorio delimitado en la demanda (pretensiones contra una actuación) y el objeto impugnatorio expuesto en el escrito de conclusiones.

Existe desviación intraprocesal cuando se altera, en el curso del proceso, el objeto litigioso delimitado en el escrito de interposición del recurso y existe desviación procesal con respecto a lo decidido en vía administrativa cuando en sede jurisdiccional, el demandante, plantea pretensiones que no formuló en vía administrativa (STS de 28 de mayo de 2012, rec. 3722/2011). Dos son los elementos que integran o delimitan el objeto del proceso contencioso-administrativo: las *pretensiones* y la *concreta actividad administrativa impugnada* (STS de 3 de mayo de 2022, rec. 3479/2021). La pretensión, entendida como lo que se pide al órgano judicial, está --a su vez-- integrada, dejando al margen sus elementos subjetivos, por dos elementos objetivos: (i) el *petitum* (el resultado o efecto jurídico que el litigante pretende obtener con el pronunciamiento judicial postulado) y (ii) la *causa petendi* (los hechos que sustentan la pretensión y nutren su fundamento) [sobre esta distinción, pueden verse, entre otras, las SSTS de 20 de marzo de 2013 (rec. 551/2011) y de 27 de abril de 2012 (rec. 160/2010)].

Un interesante recorrido jurisprudencial sobre la figura de la desviación procesal lo encontramos en la STS de 28 de enero de 2021 (rec. 5982/2019), a la que en este punto nos remitimos con el fin de no alargar innecesariamente la presente resolución.

VI.6.- Veamos primero la posición asumida por la parte actora.

VI.6.1.- En el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo se identificó como (única) resolución recurrida el **acuerdo de 14 de octubre de 2021** de la Junta de Castilla y León, por el que se declara la incompetencia de esa Administración autonómica para resolver la solicitud de interrupción del cómputo del plazo de la ocupación de 7,6556 ha. en el monte del Catálogo de utilidad pública de la provincia de Segovia nº 2, denominado “Pinar de Valsaín”, en la que está ubicada la estación de esquí alpino del puerto de Navacerrada propiedad del Organismo Autónomo Parques Nacionales, la caducidad, en su caso, de la concesión y para dictar los actos liquidatarios de ésta.

En el mismo escrito de interposición, el OAPN explica que el 22 de octubre de 2021 formuló requerimiento previo dirigido a la Comunidad Autónoma de Castilla y León al amparo del art. 44 de la LJCA; y que el citado requerimiento fue expresamente rechazado por la Comunidad Autónoma con la remisión del acuerdo impugnado de fecha previa, 14 de octubre de 2021, pero que no se le notificó al OAPN hasta el pasado 23 de noviembre de 2021.

En definitiva, por resumir, en el escrito de interposición se identificó como única resolución recurrida el acuerdo de 14 de octubre de 2021, del que tuvo conocimiento el OAPN el 23 de noviembre de 2021 con ocasión del oficio --de fecha 22 de noviembre-- remitido por la Administración autonómica en contestación al requerimiento previo formulado.

Debe decirse también que el citado acuerdo de 14 de octubre de 2021, remitido en noviembre al OAPN, tenía inicialmente por destinatario (o al menos sólo a ella parece se le comunicó inicialmente) a la concesionaria. Ahora bien, baste leer el referido acuerdo para rápidamente comprobar que en el mismo se daba respuesta también a la última solicitud o escrito dirigido por el OAPN a la Administración autonómica en fecha 30 de junio de 2021.

VI.6.2.- En el escrito de demanda (*vid.* Fundamento de Derecho Primero de esta sentencia) se identifican como resoluciones recurridas tanto (A) el **acuerdo de 14 de octubre de 2021** como (B) **la resolución de 22 de noviembre de 2021** de contestación al requerimiento previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo (resolución esta última, insistimos, a través de la que se le da traslado al OAPN del precitado acuerdo de 14 de octubre de 2021).

En el escrito de demanda se identifica también como objeto de impugnación (C) la **inactividad por falta de resolución de los procedimientos administrativos incoados por el Servicio Territorial de Medio Ambiente en Segovia vinculados a los actos debidos recogidos en el requerimiento formulado; y singularmente, el expediente administrativo con la referencia SG-MUP-012/20-0** que no ha sido resueltamente expresamente por la Comunidad Autónoma competente; inactividad que en un pasaje posterior (*cf.* pág. 17 de la demanda), en relación con la falta de resolución de la solicitud de renovación de la concesión, se dice que se impugna de acuerdo con lo previsto en los arts. 29 y 34 de la LJCA.

Y, en relación con las citadas resoluciones, se deducen las siguientes pretensiones, para lo cual volvemos aquí a reproducir el suplico del escrito de demanda:

“[...] estime la demanda y declare la nulidad de pleno derecho o, subsidiariamente, la anulabilidad de dichas resoluciones por no ser conformes a Derecho y haber incurrido en desviación de poder e inactividad, reconociendo la competencia de la Administración demandada para resolver sobre las pretensiones incluidas en el requerimiento formulado el 22 de octubre de 2021 y, en particular, se condene a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y a la Sociedad mercantil Puerto de Navacerrada-Estación de Esquí, SA, caso de oponerse a las mismas, a:

1º.- Resolver desestimando las solicitudes que hayan sido presentadas por el concesionario Puerto de Navacerrada-Estación de Esquí, SA sobre la vigencia de la mencionada concesión demanial y, en concreto, la solicitud de renovación de la concesión del procedimiento administrativo referenciado por la demandada como SG-MUP-012/20 y la solicitud de interrupción del plazo de duración de la concesión, en razón de la extinción del título concesional de 29 de febrero de 1996.

2º.- Declarar la caducidad del título concesional con fecha de efectos de 3 de abril de 2021, con determinación de las obligaciones de retirada de las instalaciones correspondientes y de restauración de la realidad física alterada. Para el cumplimiento de dichas obligaciones, deberá fijarse un plazo para su iniciación a la mayor brevedad posible y que deberá comprender las siguientes actuaciones de ejecución: desmontar y retirar los remotes y sus zapatas, eliminar edificios y retirar sus escombros, retirar cables tomas de agua, ya sea en emplazamientos de cañones o en la toma del arroyo del telégrafo, etc. Los terrenos deben quedar perfilados y aptos para la recuperación de la vegetación de la zona”.

Importa igualmente examinar, por su relevancia para la apreciación de una posible desviación procesal, qué fue lo **solicitado en vía administrativa** por el OAPN a la Administración autonómica. En este punto, atendido lo expresado en el cuerpo del acuerdo impugnado de 14 de octubre de 2021, vemos cómo la Administración estatal, en varios escritos (el último de ellos de fecha 9 de septiembre de 2021), iba no sólo dando traslado a la

Administración autonómica de los escritos formulados ante ella por el concesionario, sino también iba presentando ella verdaderas solicitudes o peticiones a la Administración autonómica (así, escritos de 22 de marzo, 30 de junio y 9 de septiembre de 2021, este último recordatorio del anterior).

En todos estos escritos, especialmente en el de fecha 30 de junio de 2021, el OAPN, con ocasión de la solicitud formulada por la concesionaria para la interrupción o suspensión del plazo, solicita de la Administración autonómica, en el entendimiento de que ella es la competente, que resuelva dicha solicitud de interrupción, así como que adopte la resolución de caducidad por vencimiento del plazo del título en ejercicio de sus competencias, recordándole también las subsiguientes obligaciones de la concesionaria para el cese ordenado de la actividad y la restauración del estado del monte.

Por el contrario, no ha encontrado esta sala solicitud o petición, en *vía administrativa*, dirigida por el OAPN a la Administración autonómica para que resuelva ésta el procedimiento abierto en relación con la solicitud de renovación (en otro pasaje, prórroga) de la concesión. La primera solicitud, en tal sentido, la encontramos en el **requerimiento previo formulado** al amparo del art. 44 LJCA, de fecha 22 de octubre de 2021, en el que, ahora sí con toda claridad, el OAPN requiere a la Administración autonómica para que resuelva la solicitud de renovación de la concesión.

VI.6.3.- Como también interesa la sala destacar que, en relación con la pretensión deducida para que la Administración autonómica resuelva la solicitud presentada por la concesionaria para la renovación de la concesión, la recurrente vehicula dicha pretensión a través de la inactividad, con cita aquí de los arts. 29 y 34 LJCA.

VI.7.- Resumida la posición de las partes, y visto ya la doctrina jurisprudencial a propósito de esta figura y la delimitación del objeto del proceso realizada progresivamente-- por la actora, estamos en condiciones de dar respuesta a este segundo obstáculo procesal.

A/ En primer lugar, tras la lectura de los escritos remitidos entre las partes en *vía administrativa* (en especial, los de 22 de marzo, 30 de junio y 9 de septiembre de 2021), la sala llega al convencimiento que lo que el OAPN solicitó en *vía administrativa* a la Administración autonómica fue que --ésta-- se pronunciara sobre la **caducidad** de la concesión y sobre la **interrupción o suspensión** del plazo de la concesión.

Ambas solicitudes fueron rechazadas expresamente, por reputarse incompetente para ello, por la Administración autonómica, a través del Acuerdo de 14 de octubre de 2021 (que, recordamos, fue notificado como documento adjunto a la contestación al requerimiento previo formulado después por la recurrente).

B/ Por ello, la sala no aprecia desviación procesal en relación con las pretensiones deducidas en sede jurisdiccional en relación con la declaración de caducidad y la interrupción o suspensión del plazo de la concesión.

C/ Tampoco aprecia la sala desviación procesal por haberse indicado, en el escrito de demanda, como resolución recurrida, junto al acuerdo de 14 de octubre de 2021, la resolución de 19 de noviembre de 2021 de contestación al requerimiento previo a la interposición de recurso contencioso administrativo. Aun cuando esta última, efectivamente, no haya sido señalada como tal en el escrito de interposición.

Y ello por la sencilla razón de que el objeto del recurso contencioso administrativo, a pesar de la imprecisión de que pudiera adolecer el escrito de demanda en este punto, no puede venir integrado por la contestación (o su ausencia) al citado requerimiento.

En efecto, el objeto de la impugnación jurisdiccional en los supuestos del art. 44 de la LJCA no es la falta de respuesta o el rechazo al requerimiento sino la disposición, acto, actuación o inactividad de una Administración pública que otra Administración considera no ajustada a Derecho.

Como recuerda la STS de 19 de febrero de 2016 (rec. 3685/2013), con cita de otras anteriores, *“la impugnación jurisdiccional en los casos de requerimiento interadministrativo no tiene por objeto el rechazo del requerimiento, sino el inicial acto administrativo que otra Administración, distinta de la autora del acto, considere incurso en una posible infracción jurídica, y que dicho requerimiento es un mecanismo distinto al recurso administrativo”*. En el mismo sentido, pueden citarse las SSTS de 2 de abril de 2023 (rec. 5720/2011) y de 30 de noviembre de 2017 (rec. 4590/2016).

D/ Cuestión distinta es el tratamiento que merece, desde la perspectiva de la desviación procesal, la pretensión deducida (a través de la *inactividad*) en relación con la solicitud de **renovación de la concesión**.



En este punto, aprecia la sala que esta *petición* aparece deducida por primera vez en el requerimiento previo formulado al amparo del art. 44 de LJCA. Mecanismo que, dada su naturaleza y finalidad, difícilmente puede servir para introducir, por primera vez, peticiones o pretensiones no deducidas con carácter previo. Entendemos, con la STS de 30 de noviembre de 2017 (rec. 4590/2016) que “[...] *el requerimiento, y la contestación al mismo, no operan al modo de una "vía administrativa previa"*”.

En cualquier caso, aun cuando pudiéramos admitir que dicha pretensión no está aquejada de desviación procesal, entendemos que igualmente existen otras razones (apuntadas por las partes demandada y codemandada) que nos conducirían --igualmente-- a inadmitir esta pretensión, y que tienen que ver también con el tratamiento procesal de la *inactividad material*.

En efecto, la recurrente impugna esta *inactividad* por el cauce de los arts. 29 y 34 LJCA. Sin embargo, ningún esfuerzo argumental, por mínimo que sea, encontramos en sus escritos en relación con la acreditación del cumplimiento de los presupuestos y requisitos exigidos por el art. 29.1 LJCA. Desde luego no se ha identificado (ni acreditado) el relativo a haber hecho uso del requerimiento previo preceptivo. Tampoco se ha argumentado sobre la existencia de una pretendida inactividad material, siendo que difícilmente puede la sala reputar como *prestación*, en estas condiciones, el dictado de una resolución expresa en un procedimiento administrativo. Por no decir que el solicitante en el referido procedimiento administrativo, y quien tendría en su caso derecho al dictado de la resolución expresa pretendida, no es el OAPN sino la mercantil concesionaria.

Item más, carecería de sentido que nos pronunciáramos sobre la renovación u otorgamiento de una nueva concesión sin haber previamente resuelto sobre la caducidad de la existente.

SEPTIMO.- Determinados ya los términos del debate, no aprecia la sala, como reprocha la concesionaria codemandada, que la Administración estatal se haya servido del requerimiento previo para, a criterio de aquélla, ampliar indebidamente el objeto del recurso.

Las peticiones formuladas en el requerimiento previo no alteran, en lo sustancial, lo que se había solicitado ya previamente a la Administración autonómica. Con la única

salvedad, ya expresada, de la petición relativa a la resolución del procedimiento sobre la **renovación de la concesión**.

OCTAVO.- Cuestión previa.

VIII.1.- Superados los obstáculos procesales examinados, conviene tener presente los términos del debate. En este punto, excluido ya --por las razones dadas-- del objeto de este procedimiento el procedimiento relativo a la renovación u otorgamiento de una nueva concesión, restan por examinar las pretensiones relativas a la declaración de caducidad y a la interrupción o suspensión (en ocasiones, referido también como a la prórroga) de la concesión. Pretensiones, ambas, que exigen determinar, como presupuesto, la administración competente para resolver sobre aquéllas.

VIII.2.- En este punto la sala considera que debe resolver quién es la Administración competente para pronunciarse sobre la declaración de caducidad de la concesión; y que será esa misma Administración la competente, por las razones que seguidamente veremos, para pronunciarse sobre la solicitud de interrupción o suspensión del cómputo del plazo de duración de la concesión.

NOVENO.- Resolución del recurso: determinación de la Administración competente para la declaración de caducidad de la concesión.

IX.1.- El monte del Catálogo de Utilidad Pública de la provincia de Segovia, n.º 2, denominado “Pinar de Valsain”, es titularidad del Organismo Autónomo Parques Nacionales. Extremo, el de la **titularidad**, que no es cuestionado por ninguna de las partes.

En este punto, baste ahora con señalar que, conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria 2.ª de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional, la titularidad del referido fue transferido al ICONA. Y que, posteriormente, con la desaparición del ICONA, el referido monte pasó a ser titularidad del OAPN (*cf.* Disposición Adicional 3.ª del Real Decreto 1055/1995, de 23 de junio, por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación).

IX.2.- Con arreglo a la normativa vigente al tiempo de otorgarse la *concesión* (arts. 20 y siguientes de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y arts. 168 y siguientes de su Reglamento de desarrollo de 22 de febrero de 1962) la **competencia para autorizar ocupaciones de carácter temporal en montes del Catálogo** correspondía al Ministerio de

Agricultura. De igual forma, conforme a la normativa entonces vigentes, el canon anual a satisfacer por el beneficiario de la ocupación (que no excediese de 30 años) lo sería a favor al dueño del monte, y sería revisable cada cinco años a petición de cualquiera de las partes interesadas.

Con arreglo a este marco normativo (que expresamente se indica en el **título de otorgamiento**) se concedió, en fecha 29 de febrero de 1996, por el Presidente del organismo Autónomo Parques Nacionales (P. D.O.M. 19-12-1980), a la entonces empresa Deporte y Montaña de la Comunidad de Madrid, S.A., la Ocupación de 7, 6756 Has. de terreno, por un período de 25 años, con destino a la instalación de infraestructura para la práctica del esquí alpino, así como a esta práctica propiamente dicha, en el monte "Pinar de Valsain" nº. 2 del Catálogo de Utilidad Pública de la provincia de Segovia, en las condiciones que se determinan en el documento anexo a esta Resolución.

Es importante retener que la concesión de la autorización de la ocupación fue otorgada por la Presidencia del OAPN en virtud de la orden de delegación de competencias de 19 de diciembre de 1980 del Ministro de Agricultura (BOE de 19 de diciembre de 1980); en concreto, en su número 4, era objeto de delegación la “concesión de ocupaciones de terrenos en montes catalogados de la competencia de este Ministerio”.

En dicho documento anexo, bajo la rúbrica “*PLIEGO DE CONDICIONES QUE HAN DE REGIR EN LA OCUPACIÓN DE TERRENOS PARA LA INSTALACIÓN DE UN SISTEMA DE PRODUCCIÓN DE NIEVE, ASÍ COMO PARA LA MODIFICACIÓN DE DOS REMONTES MECÁNICOS TIPO TELESILLA, EN LAS PISTAS DEL ESCAPARATE Y DEL BOSQUE Y PARA EL TELESILLA EXISTENTE EN EL TELÉGRAFO. TODO ÉLLO SITO EN LOS CANTONES NÚM. 158, 159, 160 y 170 DE LOS CUARTELES DE PROTECCIÓN, MARAVILLAS Y SIETE PICOS DEL MONTE PINAR DE VALSAIN, NÚM. 2 DEL C.U.P. DE LA PROVINCIA DE SEGOVIA, DE LA PERTENENCIA DEL ICONA, EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE SAN ILDEFONSO*”, se establecían, en sus 23 cláusulas, las condiciones por las que debía regirse la precitada ocupación. De ellas, interesa ahora transcribir las siguientes:

Cláusula 4.^a: “*El beneficiario deberá ingresar en el plazo de dos meses, a partir del día siguiente al de la notificación de la presente, las siguientes cantidades por los conceptos que se indican: [...] El canon relativo a las sucesivas anualidades se ingresará en la misma cuenta en el mes de enero de cada año y será revisable cada 5 años, de acuerdo con el artículo 174 del Reglamento de Montes, utilizándose para esta revisión los IPC correspondientes a los 5 años anteriores al de la revisión [...]*”.

Cláusula 19.ª: *“La autorización que se contempla se regirá además por cuantas disposiciones generales regulen en la actualidad las ocupaciones en montes de utilidad pública y por todas aquéllas que se dicten en el futuro concernientes a la inspección, vigilancia y seguridad del monte [...]”.*

Cláusula 21.ª: *“La presente autorización caducará por las siguientes causas: [...] e) vencimiento del plazo fijado [...]”.*

Cláusula 22.ª: *“Declarada la caducidad de la presente autorización, la ocupación a que la misma se refiere quedará sin ningún valor, debiendo dejar el beneficiario la zona afectada en la forma que se determine por el Centro Montes de Valsain, sin que por todo ello tenga derecho a formular reclamación alguna, ni percibir indemnización de ninguna clase”.*

Decir, visto también el esfuerzo argumental desplegado por las partes, que nos encontramos ante una **concesión demanial**, siendo irrelevante, a los efectos que ahora nos importan, la discusión trabada al respecto sobre la naturaleza contractual o no de las concesiones demaniales. Lo importante, en relación con su régimen jurídico aplicable, es que la citada concesión demanial se rige por su regulación específica (en nuestro caso, legislación de montes) y, subsidiariamente, por la legislación patrimonial.

IX.3.- Veamos a continuación el **marco normativo y competencial de interés**.

A/ Desde el punto de vista constitucional, el art. 149.1.23ª CE señala que es competencia exclusiva del Estado la *“Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”.*

El art. 148.1.8ª CE, por su parte, señala que las Comunidad Autónomas podrán asumir competencias, entre otras, en la materia relativa a *“los montes y aprovechamientos forestales”.*

En este sentido, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, contempló en su artículo 27.1.6ª la competencia de desarrollo normativo y de ejecución en materia de montes y aprovechamientos forestales, que actualmente está prevista en el artículo 71.1.8º del texto reformado del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.

El Real Decreto 1504/1984, de 8 de febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de conservación de la naturaleza, en su art. 2, establece que:

“En consecuencia, quedan traspasadas a la Comunidad Autónoma de Castilla y León las funciones a que se refiere el acuerdo que se incluye como anexo I del presente Real Decreto, así como los servicios del Instituto para la Conservación de la Naturaleza y los bienes, derechos y obligaciones, y el personal y créditos presupuestarios que figuran en las relaciones adjuntas al propio acuerdo de la Comisión Mixta, en los términos y condiciones que allí se especifican”.

En su anexo I, letra B), se regulan las funciones que asume la Comunidad Autónoma y se identifican los servicios que se traspasan. En concreto, en lo que ahora importa:

“Primero.- Se transfiere a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, dentro de su ámbito territorial, en el marco de la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias y de la legislación sobre protección del medio ambiente, en lo que se refiere a la conservación de la naturaleza y en los términos del presente acuerdo y de los Decretos y demás normas que lo hagan efectivo y se publiquen en el <Boletín Oficial del Estado>, las siguientes funciones:

1. El desarrollo de la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, en lo que se refiere a protección de la naturaleza.

[...]

4. Las funciones atribuidas a la Administración del Estado en materia de montes del Estado y montes de titularidad del ICONA, de conformidad con la legislación sobre el patrimonio del Estado.

5. La administración y gestión de los montes propiedad de Entidades públicas distintas del Estado, declarados de utilidad pública.

6. La declaración y tutela de los montes protectores y la clasificación y tutela de los montes vecinales en mano común.

7. Las funciones actualmente atribuidas al ICONA relativas a montes de propiedad privada.

8. La declaración de utilidad pública, así como la inclusión y exclusión en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.

[...]” (el énfasis es nuestro).

B/ Ya hemos dicho que la titularidad del bien pasó del ICONA al OAPN. Sobre, este último, decía la Disposición Adicional 3.^a del Real Decreto 1055/1995, de 23 de junio, por el



que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación lo siguiente:

“Uno. Parques Nacionales es un organismo autónomo de carácter administrativo de los comprendidos en el artículo 4.1.a) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, adscrito al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través de la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza.

Dos. El organismo autónomo Parques Nacionales asume las funciones que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, estaban atribuidas al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) y al Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) respecto de:

1. Planificación y gestión de la red de parques nacionales y otros espacios naturales de competencia estatal.

2. Elaboración de los Planes rectores de uso y gestión así como, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los planes de desarrollo sostenible, a realizar en el entorno de los parques nacionales.

3. Gestión de los montes, fincas y otros bienes patrimoniales de los que eran titulares los organismos autónomos Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) e Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA).

4. Todas aquellas otras competencias, que hasta el momento correspondían a los organismos autónomos antes mencionados, no atribuidas por el presente Real Decreto a la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza.

3. Gestión de los montes, fincas y otros bienes patrimoniales de los que eran titulares los organismos autónomos Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) e Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) [apartado derogado por la disposición derogatoria única del RD 1415/2000, de 21 de julio]

Cuatro. El organismo autónomo Parques Nacionales se hará cargo de todos los bienes, derechos y obligaciones de los organismos autónomos Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) e Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza (ICONA) refundidos en él, a excepción de los inmuebles señalados en el anexo de este Real Decreto que pasan a integrarse en el patrimonio del Estado que los afecta al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Los bienes necesarios para el desarrollo de las atribuciones que en materia de lucha contra incendios corresponden a la Dirección General de Conservación de la Naturaleza quedan igualmente integrados en el patrimonio del Estado y afectados al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Cinco. El Real Decreto 379/1977, de 21 de enero, modificado por los Reales Decretos 1773/1977, 424/1984 y 1422/1985, mantiene su vigencia, entendiéndose que la consideración del medio propio del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) y del Instituto Nacional para la

Conservación de la Naturaleza (ICONA) se refiere, en lo sucesivo, a la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza y al organismo autónomo Parques Nacionales, siendo de aplicación exclusivamente para las materias y actividades recogidas en los citados Reales Decretos y de acuerdo con los créditos presupuestarios disponibles. No obstante, quedará sin efecto lo dispuesto en el párrafo final del artículo 6.º del Real Decreto 379/1977 citado, que prevé la posibilidad de realizar anticipos de tesorería.

Seis. Todos los convenios y contratos, actualmente vigentes, suscritos por los organismos autónomos Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) e Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) permanecerán vigentes, considerándose subrogados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación o el organismo autónomo Parques Nacionales, de acuerdo con las atribuciones de competencias realizadas por el presente Real Decreto” (el énfasis es nuestro).

C/ La hoy vigente Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, regula la distribución de competencias entre las Administraciones Públicas en sus arts. 7 a 9. Siendo indicativo que, con la reforma operada por Ley 10/2006, de 28 de abril, se derogó el apartado 1 a) del art 7 de la LM que atribuía en exclusiva a la Administración General del Estado la competencia sobre la gestión de los montes de su titularidad.

En relación con el régimen de usos en el dominio público forestal, el art. 15 LM atribuye a la Administración gestora la competencia para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones sobre los montes demaniales. La Ley distingue, con claridad, entre el titular del monte público y la Administración gestora (*cf.*, entre otros, arts. 20 y siguientes de la Ley de Montes).

D/ La Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León (que, conforme reza su art. 1, tiene por objeto *garantizar la conservación, protección, restauración, fomento y aprovechamientos sostenibles de los montes en la Comunidad de Castilla y León, promoviendo su utilización ordenada*; y que es de aplicación, dice su art. 3, *a todos los terrenos que tengan la condición de monte ... en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*), por su parte, en lo que se refiere a la Administración competente, establece lo siguiente:

Art. 5 Competencia de la consejería competente en materia de montes.

“La consejería competente en materia de montes ejercerá las funciones y competencias de la Comunidad de Castilla y León para velar por el cumplimiento del objeto de la presente Ley. La consejería ejercerá las potestades de autorización, control, supervisión, intervención administrativa,

fomento y policía que aseguren que la planificación y gestión forestal se realicen de forma ordenada, racional y sostenible”.

Artículo 7. Administración de los montes.

“1. Los montes propiedad de la Comunidad de Castilla y León serán administrados por la consejería competente en materia de montes, salvo que se hallen adscritos a otras consejerías.

2. Los montes catalogados serán administrados conjuntamente por las entidades públicas propietarias y por la consejería competente en materia de montes, en los términos consignados en la presente ley.

3. Los montes no incluidos en los apartados anteriores serán administrados por sus propietarios, con el control y la intervención de la consejería competente en materia de montes en los términos consignados en la presente ley” (el énfasis es nuestro).

Y, en lo que respecta a la competencia para el ejercicio de las potestades administrativas para la defensa de los montes públicos, establece, en lo que ahora importa, lo siguiente:

Art. 23.1: *“En los montes catalogados de utilidad pública, la consejería competente en materia de montes y la entidad pública propietaria son titulares de las potestades de investigación, deslinde y recuperación de oficio, de acuerdo con lo establecido en los artículos 20 y 21 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, mientras que la potestad de desahucio administrativo corresponde a la consejería competente en materia de montes. Reglamentariamente se establecerá el procedimiento para el ejercicio de estas potestades”* (el énfasis es nuestro).

Art. 28 Desahucio administrativo.

“1. Se podrá recuperar en vía administrativa la posesión de los montes catalogados de utilidad pública cuando decaiga o desaparezca el título administrativo habilitante o las condiciones o las circunstancias que legitimaban su utilización.

2. Para el ejercicio de la potestad de desahucio será necesaria la previa declaración de extinción o caducidad del título administrativo que otorgaba el derecho de utilización, especial o privativa, del monte. Esta declaración, así como los pronunciamientos que, en su caso, sean procedentes en relación con la liquidación de la respectiva situación posesoria y la liquidación de la indemnización que, en su caso, sea procedente, se efectuará en vía administrativa, previa instrucción del correspondiente procedimiento, en el que deberá darse audiencia al interesado. En el caso de montes catalogados de utilidad pública, la competencia para llevar a cabo lo dispuesto en este apartado le corresponde a la consejería competente en materia de montes.

3. La resolución que recaiga en el procedimiento administrativo de desahucio será notificada al detentador, y se le requerirá para que desocupe la porción del monte ocupada, otorgándole para ello plazo que no será superior a quince días. La resolución que recaiga tendrá carácter ejecutivo.

4. Si el detentador no atendiera el requerimiento, se procederá a su ejecución forzosa de acuerdo con lo dispuesto en la vigente legislación sobre Procedimiento Administrativo Común. Podrán imponerse multas coercitivas de hasta 3.000 € reiteradas por periodos de quince días hasta que se produzca el desalojo. Los gastos que ocasione el desalojo serán a cargo del detentador y su importe podrá hacerse efectivo por la vía de apremio” (el énfasis es nuestro).

En relación con lo anterior, el art. 62.5, al regular los títulos administrativos habilitantes, establece que

“La consejería competente en materia de montes ejercerá la potestad administrativa de desahucio contra quienes utilicen el monte catalogado habiendo decaído o desaparecido el título o las condiciones o circunstancias que legitimaban la utilización privativa o especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de esta Ley”

Centrándonos ya en el régimen de utilización de los montes catalogados de utilidad pública (materia regulada en los arts. 61 y siguientes), interesa ahora transcribir los siguientes preceptos:

Artículo 63. Competencia para el otorgamiento de los títulos.

“1. La competencia para el otorgamiento del correspondiente título administrativo habilitante de la utilización especial o privativa del monte catalogado corresponde a la consejería competente en materia de montes, previo informe, en su caso, de la entidad propietaria.

2. El informe del apartado anterior tendrá carácter obstativo de la continuación del procedimiento cuando se trate de una autorización o concesión por razones de interés privado, que sólo se otorgará excepcionalmente.

3. En el caso de autorizaciones o concesiones por razones de interés público, cuando se produzca disconformidad de la entidad propietaria, la competencia para el otorgamiento corresponderá a la Junta de Castilla y León” (el énfasis es nuestro).

Artículo 65. Uso privativo. Régimen de la concesión demanial.

“1. El otorgamiento de la concesión se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá acordarse su otorgamiento directo cuando la concesión venga subordinada o sea accesoria a una previa, o cuando el solicitante sea una entidad de derecho público, una entidad sin ánimo de lucro declarada de utilidad pública, una entidad privada que desarrolle un servicio público o un servicio económico de interés general con obligaciones de servicio público, o cualquier persona cuando el

otorgamiento traiga causa de la declaración como fallido o desierto un procedimiento de concurrencia previo.

2. La consejería competente en materia de montes establecerá la contraprestación económica mínima y las condiciones técnico-facultativas que regirán la concesión demanial. La entidad propietaria del monte catalogado tramitará, en su caso, el procedimiento competitivo a que se refiere el apartado anterior, respetando las condiciones económicas mínimas y las técnico-facultativas citadas, y comunicando su resultado a la consejería competente en materia de montes.

3. Las condiciones económico-administrativas se contendrán en los correspondientes pliegos formulados por la entidad pública titular del monte, de conformidad con la legislación sobre patrimonio y contratación administrativa que les sean aplicables en cada caso.

4. El plazo de vigencia de la concesión será el que se determine en el título correspondiente. En todo caso, el plazo máximo de duración no podrá exceder de 25 años.

5. Las concesiones se otorgarán sin perjuicio de tercero y dejando a salvo los derechos preexistentes”.

Artículo 67. Disposiciones comunes para autorizaciones y concesiones.

“1. Las concesiones y autorizaciones sobre montes catalogados de utilidad pública se ajustarán a lo dispuesto por la presente Ley y sus normas de desarrollo, siendo de aplicación supletoria las disposiciones que sobre la utilización de los bienes y derechos de dominio público se contiene en la legislación sobre patrimonio de las administraciones públicas. En particular, las concesiones deberán someterse a información pública cuando el proyecto a que se refieran no hubiera sido sometido a este trámite en otro procedimiento administrativo.

2. La decisión de otorgamiento o denegación de las concesiones o autorizaciones será adoptada en función de su compatibilidad con la conservación de los valores naturales del monte, de su sustitución posible o conveniente fuera de él, del interés público del uso y de su viabilidad técnica o económica.

3. La consejería competente en materia de montes podrá someter a condición el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones.

4. La consejería competente en materia de montes podrá aprobar pliegos de condiciones generales para el otorgamiento de categorías determinadas de concesiones y autorizaciones, que deberán ser publicados en el Boletín Oficial de Castilla y León.

5. **Extinguida la autorización o concesión, el titular estará obligado a retirar las instalaciones correspondientes cuando así lo determine la consejería competente en materia de montes, estando obligado a restaurar la realidad física alterada”** (el énfasis es nuestro).

E) El art. 4 de la Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, al regular la denominada *zona periférica de protección*, establece lo siguiente:

“1. Se declara como Zona Periférica de Protección del Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama, a los efectos de lo previsto en la legislación básica del Estado sobre Parques Nacionales, el territorio incluido dentro de los límites que se describen en el anexo III y V de la presente Ley.

2. En la Zona Periférica de Protección será de aplicación la normativa reguladora establecida en los Planes de ordenación de los recursos naturales de la Comunidad de Madrid y la Junta de Castilla y León, así como aquellas determinaciones específicas contenidas en los instrumentos de planificación territorial y de espacios naturales protegidos que les sea de aplicación. Complementariamente, el territorio de los Montes Matas y Pinar de Valsain incluido en la Zona Periférica de Protección será objeto de un régimen jurídico especial que se especifica en el apartado 3 de este artículo.

3. Los Montes Matas y Pinar de Valsain, propiedad del Organismo Autónomo Parques Nacionales, mantendrán su modelo de administración por parte del citado organismo y quedarán parcialmente incorporados al Parque Nacional. *La superficie de estos montes incluida en la Zona Periférica de Protección constituirá un Área de Especial Protección del Parque Nacional donde será de aplicación el régimen jurídico del Parque Nacional, al que quedan vinculados, excepto en lo relativo al aprovechamiento hidroeléctrico de la central del Salto del Olvido que no podrá cambiar sus condiciones actuales, a los aprovechamientos tradicionales ganaderos extensivos, siempre que no afecten a la conservación de la vegetación, y a la actividad forestal tradicional y la comercialización de sus aprovechamientos forestales que deberá hacerse con los más estrictos criterios de conservación y de acuerdo con el correspondiente proyecto de ordenación forestal, según lo establecido en la legislación de montes estatal y autonómica.*

En caso de que la actividad forestal y la tala comercial sea abandonada, en la totalidad o parte de los territorios de los Montes de Valsain, se propondrá la incorporación de estas áreas al Parque Nacional siguiendo el procedimiento de ampliación previsto en la normativa vigente” (el énfasis es nuestro).

IX.4.- Expuesto el marco normativo, considera la sala que la Administración gestora del monte público catalogado (titularidad del OAPN) es la Administración autonómica. Además de por el soporte normativo referido *supra*, que la Administración autonómica es hoy la gestora del precitado monte lo evidencia que fuera ella misma quien inicialmente tramitase la solicitud de renovación de la concesión (procedimiento para el otorgamiento de una nueva concesión) por la mercantil codemandada, requiriendo --mediante oficio de fecha 17 de febrero de 2021-- informe de la entidad propietaria (OAPN), conforme a lo dispuesto en el art. 63 de la Ley autonómica de Montes; aunque después haya tratado de alguna forma de

desvincularse del meritado procedimiento y de la asunción de competencia que su tramitación revelaba.

IX.5.- Por otro lado, el hecho de que la ocupación fuese autorizada --en 1996-- por la Administración Estatal respondió, fundamentalmente, a que era dicha Administración la competente para ello conforme al marco normativo entonces vigente (arts. 20 y siguientes de la Ley de Montes de 1957; y 168 y siguientes de su Reglamento de desarrollo). Sucede que, durante la vida de la concesión, desde luego ya con la Ley estatal de Montes y la posterior Ley autonómica de Montes, se produjo la modificación --transferencia-- de la competencia sobre la gestión de la referida concesión. Así resulta hoy, a criterio de sala, de conformidad con lo dispuesto en la Ley estatal de Montes de 2003 (arts. 7-9 y 15) y en la Ley autonómica de Montes (arts. 5, 7.2, 23.1 y 28.2, entre otros).

Prueba de ello (de la precitada transferencia de competencia sobre la gestión de la concesión) es que: **(i)** ha sido la propia Administración autonómica quien ha venido autorizando la actualización/revisión del canon concesional en los años 2001, 2007 y 2012, sin que entonces se suscitara el problema competencial que ahora venimos examinando (pese a lo dispuesto, aquí, en el art. 174 del Reglamento de Montes de 1962 que es claro al señalar que el canon anual a pagar por el beneficiario al dueño del monte será revisable cada cinco años por Orden del Ministerio de Agricultura o Resolución de la citada Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, en su caso, respectivamente, a instancia de cualquiera de las partes interesadas, oyendo a todas ellas y previo informe del Servicio Forestal), sin que podamos compartir las alegaciones que en este punto se vierten para intentar justificar este proceder; y que **(ii)** la Administración autonómica, al tramitar inicialmente la solicitud de otorgamiento (renovación) de una nueva concesión, estaba necesariamente asumiendo la extinción de la caducidad anterior (y lo hizo, además, con carácter previo al oficio de 2 de marzo de 2021 en el que el OAPN habría comunicado a la mercantil la caducidad de la concesión).

IX.6.- Determinado lo anterior, estamos ya en condiciones de contestar a la pregunta sobre qué Administración es la competente para declarar la caducidad del título habilitante.

Debe decirse, con carácter previo, **(i)** que el título habilitante nada dice sobre el particular (*cf.* sus cláusulas 21 y 22); de hecho, en relación con la actualización/revisión del canon concesional (en que su cláusula 4.^a tampoco dice expresamente quién debe efectuar

dicha revisión, aunque sí dice que se hará *de acuerdo con el artículo 174 del Reglamento de Montes*), como acabamos de señalar, la Administración autonómica no ha tenido ningún problema a la hora de autorizarlo/aprobarlo, pese a lo dispuesto aquí en el art. 174 citado; y, por lo tanto, (ii) que la determinación de quién sea competente para efectuar dicha declaración, en principio, no contraviene los términos del clausulado del pliego de condiciones por el que se ha de regir la ocupación, ni supone por ello una alteración o modificación del contenido del negocio jurídico concesional examinado.

En cualquier caso, y frente a lo manifestado por el letrado de la Comunidad Autónoma (de que debería ser la Administración concedente --en este caso, la estatal-- quien efectuara la referida declaración de caducidad), ocurre, sin embargo, que como dijimos en un punto anterior, se produjo la transferencia de la competencia a favor de la Comunidad Autónoma. De lo que se deriva, atendido el marco normativo hoy vigente, que es la Administración autonómica la competente para declarar la caducidad de la ocupación (un razonamiento similar lo encontramos en la STSJ Andalucía de 28 de septiembre de 2000, rec. 1270/1998, FD 2.º)

IX.7.- Dando un paso más, no está de más recordar que la propia Ley autonómica de Montes de 2009 se ocupa, precisamente, de regular, a propósito del ejercicio de la potestad administrativa de desahucio, la caducidad del título administrativo habilitante (arts. 28.2 y 62.5), atribuyendo --en relación también con los montes catalogados de utilidad pública-- a la consejería competente en materia de montes la competencia para la declaración de extinción o caducidad del título administrativo, así como los pronunciamientos que, en su caso, sean procedentes en relación con la liquidación de la respectiva situación posesoria y la liquidación de la indemnización que, en su caso, sea procedente.

Preceptos cuya aplicación puede defenderse por varias razones: (i) primero, por la Disposición Transitoria Única de la propia Ley autonómica de Montes (leída *contrario sensu*), cuando establece que “*los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán por la normativa anterior que les sea de aplicación*”; (ii) segundo, por considerar que los mismos son de aplicación retroactiva, bien en grado mínimo (que no presenta realmente problemas, pues no se trata propiamente de retroactividad), bien en grado medio (toda vez que el transcurso de los 25 años de la concesión se produjo en fecha 3 de abril de 2021, vigente ya por lo tanto la Ley autonómica

de Montes); (iii) tercero, sin que pueda descartarse aquí, por razón de la materia afectada, la aplicación de la jurisprudencia que cita la parte recurrente sobre la retroactividad (tácita, si se quiere) que se anuda a determinadas leyes posteriores que establecen una nueva regulación.

IX.8.- Determinada ya la competencia de la Administración autonómica para declarar la caducidad de la concesión, entiende igualmente la sala, por las razones expresadas *supra*, que debe ser la misma Administración autonómica la competente para pronunciarse sobre la solicitud de interrupción; todo ello, en resumen también, por las siguientes consideraciones: (i) si la Administración autonómica ha asumido las competencias en relación con la gestión de la concesión, y con incidencia desde luego sobre el título constitutivo (autorización de la revisión/actualización del canon), no vemos razón por la que no deba ser la misma Administración quien resuelva también la incidencia que en relación con la declaración de caducidad pueda haber tenido la pandemia COVID-19; sin que por otro lado no pueda obviarse que (ii) si la Administración autonómica es la competente para declarar la caducidad de la concesión, como ya hemos resuelto, parece razonable concluir que debe ser la misma Administración quien resuelva sobre la referida solicitud.

IX.9.- En fin, sin obviar el planteamiento hecho por el letrado de la Comunidad Autónoma, entiende la sala que las dudas --de existir-- deben necesariamente resolverse conforme al marco normativo vigente (constitucional, estatutario, legal y reglamentario), que es claro al atribuir a la Comunidad Autónoma la gestión del monte catalogado (abstracción hecha de que la titularidad del mismo corresponda al OAPN). Abundado en lo anterior, aun cuando lo examinado afecta a la concesión demanial otorgada, considera la sala que lo que realmente se está discutiendo (dejando al margen el procedimiento para el otorgamiento de una nueva concesión) es qué Administración debe asumir la competencia para gestionar los efectos derivados de la extinción (por caducidad) de la concesión, con las consiguientes obligaciones en materia de liquidación del estado posesorio y en materia de retirada de las instalaciones y de restauración de la realidad física alterada. Y en este punto entendemos que la respuesta es la Comunidad Autónoma (*vid.*, así, arts. 28.2 y 67.5 de la Ley autonómica de Montes).

IX.10.- Dicho lo anterior, y visto el suplico del escrito de demanda, el pronunciamiento de la sala debe limitarse a condenar a la Administración autonómica, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 28 y 67 de la Ley autonómica de Montes y cláusulas



21-22 del Pliego de condiciones, a declarar --previa la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo, con audiencia de los interesados-- la caducidad del título concesional, con la determinación de los pronunciamientos correspondientes en materia de liquidación del estado posesorio y en materia de retirada de las instalaciones y de restauración de la realidad física alterada.

Debiendo igualmente, por las razones expresadas, pronunciarse, a propósito de la referida declaración de caducidad, sobre la solicitud efectuada por la mercantil concesionaria en relación con la interrupción temporal del cómputo del plazo de duración (o prórroga) como consecuencia de los efectos derivados de la pandemia COVID-19.

IX.11.- Determinada ya la competencia de la Administración autonómica en los términos que acabamos de expresar, es irrelevante --por innecesario-- el examen del resto de reproches que se articulan en el escrito de demanda (y que hemos examinado dentro de la letra A/ al resumir la posición procesal de la actora) en relación con la pretendida falta de fundamentación específica o propia --en la contestación de la Comunidad Autónoma-- al requerimiento previo formulado por el OAPN; o la pretendida inobservancia del procedimiento legal en que se dice habría incurrido la Junta al evacuar la contestación al referido requerimiento previo; o la pretendida desviación de poder en que dice habría incurrido la Administración demandada; sin que por las razones expresadas al examinar los óbices procesales pueda ser objeto de este procedimiento la pretensión deducida por la actora en orden a que condenemos a la Administración autonómica a dictar una resolución expresa denegatoria de la solicitud de renovación de la concesión demanial formulada por la concesionaria.

Por lo demás, la estimación parcial de la demanda en los términos expuesto hace innecesario el estudio del resto de cuestiones planteadas por la recurrente.

DECIMO.- Costas.

Por todo lo anteriormente expuesto, como consecuencia de la estimación parcial del recurso, no procede la imposición de costas ex art. 139.1 LJCA.

FALLO



Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta sala ha decidido:

PRIMERO.- Rechazar las causas de inadmisibilidad alegadas por la demandada y codemandada, excepción hecha de las relativas a la pretensión deducida en relación con la renovación u otorgamiento de una nueva concesión.

SEGUNDO.- Estimar parcialmente el recurso interpuesto por la representación procesal del OAPN contra las resoluciones indicadas en el encabezamiento, en particular contra el Acuerdo de 14 de octubre de 2021, que se anula en los términos expresados en la presente sentencia, por no ser conforme a Derecho; y, en consecuencia, condenar a la Administración autonómica, conforme a lo razonado en el **FD IX.10**, a:

De conformidad con lo dispuesto en los arts. 28 y 67 de la Ley autonómica de Montes y cláusulas 20-21 del Pliego de condiciones, a declarar --previa la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo, con audiencia de los interesados-- la caducidad del título concesional, con la determinación de los pronunciamientos correspondientes en materia de liquidación del estado posesorio y en materia de retirada de las instalaciones y de restauración de la realidad física alterada.

Debiendo igualmente, por las razones expresadas, pronunciarse, a propósito de la referida declaración de caducidad, sobre la solicitud efectuada por la mercantil concesionaria en relación con la interrupción temporal del cómputo del plazo de duración (o prórroga) como consecuencia de los efectos derivados de la pandemia COVID-19.

TERCERO.- No procede la imposición de costas.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que la misma no es firme y que contra ella cabe interponer el recurso de casación previsto en los artículos 86 y siguientes de la Ley Jurisdiccional 29/1998, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, recurso que, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días contados desde el siguiente a la notificación de la presente sentencia, cumpliendo los requisitos previstos en cada caso en la Ley Jurisdiccional 29/1998, con remisión a los criterios orientativos recogidos en el apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, publicado en el BOE nº 162 de 6 de julio de 2016, y previa consignación en la



Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano jurisdiccional en el Banco Santander, con nº 4635 0000 93 1336 21, de un depósito de 50 euros, debiendo indicar en el campo concepto del documento resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso". Quien disfrute del beneficio de justicia gratuita, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de todos ellos están exentos de constituir el depósito (DA 15.ª LOPJ).

Así se acuerda y firma.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.