

INFORMES Y DICTAMENES

DECLARACION DE UTILIDAD: MONTES CATALOGADOS

351.82:632.02(46)

La declaración de utilidad de una expropiación no puede ser obstaculizada por los preceptos, posteriores en el tiempo, de la ley de Montes de 8 de junio de 1957, por impedirlo el artículo 3.º del Código civil. Sin embargo, con carácter general, y a partir de dicha ley, antes de iniciarse el periodo relativo a la necesidad de ocupación de los bienes, debe quedar resuelta la preferencia de la utilidad pública de la obra sobre la del monte catalogado. A esta conclusión es a la que llega el Consejo de Estado en su dictamen de fecha 10 de mayo de 1962, tomado de su recopilación de doctrina legal de los años 1961-62.

Antecedentes

El problema planteado en el expediente consiste en determinar si el artículo 2.º de la ley de Montes,

de 8 de junio de 1957, en cuanto a la posibilidad de expropiar un monte incluido en el catálogo, es aplicable en el supuesto de que la obra a que ha de afectarse el monte haya sido

objeto de declaración de utilidad pública con anterioridad a la vigencia de la ley de Montes, siendo posterior la declaración de urgencia de la ocupación.

Consulta

El expediente expropiatorio, según el artículo 21 de la actual ley de Expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954, se inicia por el acuerdo de necesidad de ocupación, puesto que es en ese momento cuando se resuelve concretamente en relación con los bienes o derechos que sean estrictamente indispensables para la obra o fin declarado de utilidad pública. Como en el presente caso la ocupación de los bienes ha sido declarada urgente por el Consejo de Ministros, conforme al artículo 52 de la misma ley, a este momento habría de entenderse referida la iniciación del expediente expropiatorio, según señala la Asesoría Jurídica, y corrobora la primera de las consecuencias que se siguen de la declaración de urgencia, a tenor del citado precepto legal: «Se entenderá cumplido el trámite de declaración de necesidad de la ocupación de los bienes que hayan de ser expropiados, según el proyecto y replanteo aprobados y los reformados posteriormente.» La declaración de utilidad queda configurada como requisito previo a la expropiación forzosa, según acredita el epígrafe del capítulo I del título II de la ley de Expropiación forzosa.

Sin embargo, la conclusión a que llega la Asesoría Jurídica con este razonamiento debe ser matizada, para su aplicación a este caso concreto, con dos consideraciones: a) que la necesidad de ocupación se entiende

en relación con «los bienes que hayan de ser expropiados, según el proyecto y replanteo aprobados», aprobación que tuvo lugar en 1951, siendo la ley de Montes de 1957, y b) que la determinación del momento inicial del expediente expropiatorio ofrece en el presente caso un peculiar planteamiento, derivado de una cuestión de Derecho transitorio, ya que en la ley de Expropiación forzosa de 10 de enero de 1879, vigente en 1950, y cualquiera que pueda ser la opinión que merezca, desde un punto de vista de doctrina jurídica e incluso de mera lógica, la declaración de utilidad pública se hallaba formalmente configurada como en el primer periodo de la expropiación, y así lo acredita la rúbrica general de la sección 1.ª del título II de la citada ley.

Sobre la base de estas afirmaciones previas, se hace necesario determinar con carácter general, para su ulterior aplicación al caso concreto: a) el momento procedimental en que debe ser sustanciada la eventual preferencia de la utilidad pública de la obra o fin a que debe ser afectado el monte a expropiar, y b) si el periodo expropiatorio sobre el cual opera el específico sentido jurídico del requisito exigido por la ley de Montes es la declaración de utilidad pública (aunque hoy se califique, más que como un periodo de expropiación, como un prius legitimador de la misma), o sobre la necesidad de ocupación.

El reglamento de Montes, aprobado por decreto de 22 de febrero de 1962, establece, en su artículo 46, que, «salvo conformidad expresa del Ministerio de Agricultura, la utilidad pública o el interés social del fin a que haya de afectarse el monte ex-

propiado habrá de ser declarada en cada caso por ley votada en Cortes, o reconocida por acuerdo del Consejo de Ministros, previo expediente en el que, con audiencia del Ministerio de Agricultura, se sustancie separadamente la existencia del interés preferente a que se refiere el artículo anterior». La redacción literal de este precepto parece exigir el referido expediente de preferencia solamente en el supuesto de que la utilidad pública o el interés social sean objeto de reconocimiento por el Consejo de Ministros, y, por consiguiente, sólo en aquellos supuestos en que, conforme al artículo 10 de la ley de Expropiación forzosa se haya declarado por ley, genéricamente, la utilidad pública, procediendo su reconocimiento en cada caso concreto por acuerdo del Consejo de Ministros. El expediente en que se sustanciara el interés preferente a que se refiere el artículo 45 del mismo reglamento sería «previo» al reconocimiento por acuerdo del Consejo de Ministros de la utilidad pública o el interés social del fin a que haya de afectarse el monte expropiado.

Esta interpretación del artículo 46 del reglamento de Montes conduciría a la conclusión de que es improcedente sustanciar dicho expediente de preferencia en el presente caso, no sólo porque la declaración de utilidad pública no ha requerido el reconocimiento del Consejo de Ministros, puesto que dimana de una norma con rango formal de ley, cual es la de 13 de julio de 1950, por la que el pantano de C. se incluye en el Plan General de Obras Públicas, sino también porque de dicho artículo 46 se deduciría que la sustanciación de la preferencia debía ser previa a la declaración de utilidad pública, y ésta

tuvo lugar con anterioridad a la vigencia de la ley de Montes.

Sin embargo, la conclusión así alcanzada no puede ser definitiva, porque se deduce de una interpretación que, pese a ser claro el artículo 46, en su literalidad, no es satisfactoria, puesto que tropieza con tres obstáculos fundamentales:

1. De orden lógico, por cuanto parece que la sustanciación de la preferencia supone la existencia de dos utilidades públicas declaradas: la del monte y la de la obra o fin a que eventualmente hubiera de afectarse el monte por su expropiación.

2. De orden literal, ya que el inciso «salvo conformidad expresa del Ministerio de Agricultura» carece de sentido al referirse a la declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el monte expropiado. Es obvio que tal declaración ha de hacerse por ley o por acuerdo del Consejo de Ministros, independientemente de que exista o no conformidad del Ministerio de Agricultura.

3. De orden sistemático, que desvirtúa aquella interpretación del artículo 46, puesto que, conforme al artículo 47, el expediente «se iniciará mediante la remisión por el beneficiario de la expropiación al Servicio Forestal correspondiente de una descripción suficiente del monte catalogado o parte de él, cuya expropiación considere necesaria, y de una Memoria en la que, haciéndose referencia circunstanciada a los títulos que justifican el derecho a expropiar, se razone la existencia de un interés general que deba prevalecer sobre la utilidad pública del monte cuya expropiación se proyecta».

Si el reconocimiento de la utilidad pública ha de hacerse por el Consejo

de Ministros, previo expediente en el que se sustancie la preferencia tantas veces citada, y la iniciación de este expediente requiere que el beneficiario justifique su derecho a expropiar, que lógicamente sólo puede derivar de una declaración de utilidad pública, parece claro que la interpretación estricta de los artículos 46 y 47 conduce a un absurdo jurídico.

Esta dificultad no se salvaría declarando simultáneamente la utilidad pública de la obra, a efectos de la expropiación, y su preferencia sobre la utilidad del monte catalogado, no sólo por el obstáculo que revela el propio razonamiento hasta aquí seguido, sino también porque, conforme al párrafo 2.º del artículo 49, «en los expedientes que promuevan los ministerios del Ejército, Marina y Aire para la declaración de utilidad pública, en expropiaciones que afectan a montes catalogados, se dará audiencia al de Agricultura y se resolverá por el Consejo de Ministros, al mismo tiempo, a cerca de la utilidad pública necesaria para la expropiación y de la preferencia de esta utilidad sobre la atribuida al monte por su inclusión en el catálogo». Es obvio que, si para estos supuestos se prevé la simultaneidad, resulta ésta excluida en los expedientes promovidos por los ministerios del Ejército, Marina y Aire.

A la vista de las razones expuestas, sería la interpretación más lógica, y quizá jurídicamente la más correcta, la de entender que el artículo 46 ha querido decir: «Salvo conformidad expresa del Ministerio de Agricultura, la preferencia de la utilidad pública o el interés social del fin a que haya de afectarse el monte expropiado habrá de ser de-

clarada en cada caso por ley votada en Cortes, o reconocida por acuerdo del Consejo de Ministros, previo expediente en el que, con audiencia del Ministerio de Agricultura, se sustancie separadamente la existencia del interés preferente a que se refiere el artículo anterior.» Solamente esta interpretación, que pugna con la dicción literal del artículo 46, puede salvar la lógica del procedimiento, en el que habrá declaración de utilidad pública, verificada conforme al capítulo I, título II, de la ley de Expropiación forzosa, y una declaración de preferencia de dicha utilidad sobre la del monte catalogado, susceptible de hacerse por ley votada en Cortes o por acuerdo del Consejo de Ministros, previa la tramitación de un expediente en el que se sustancie la preferencia. Por otra parte, sólo también con esta interpretación adquiere pleno sentido la dicción literal del artículo 46, pues sólo en relación con la preferencia puede tener trascendencia la conformidad o no del Ministerio de Agricultura; es evidente, como antes se ha dicho, que la utilidad pública o el interés social del fin a que hubiera de afectarse el monte expropiado ha de ser declarada por ley o por acuerdo del Consejo de Ministros, aunque haya conformidad del Ministerio de Agricultura.

Si, conforme al artículo 21 de la ley de Expropiación forzosa, el expediente expropiatorio se inicia por el acuerdo de necesidad de ocupación, y en la información previa a este acuerdo, lógicamente, y como reconocía el artículo 17 de la vieja ley, los propietarios afectados únicamente pueden exponer contra la necesidad de la ocupación y en modo alguno contra la utilidad pública, que

queda resuelta ejecutoriamente por la declaración de utilidad pública, resulta que, cuando tal necesidad de ocupación hubiera de afectar a un monte expropiado, el expediente de expropiación exigiría haber dado ya cumplimiento a dos requisitos previos: la declaración de utilidad pública y la declaración de preferencia de dicha utilidad sobre la del monte catalogado.

Por tanto, desde el punto de vista del procedimiento expropiatorio, antes de iniciarse el período relativo a la necesidad de ocupación, debe quedar resuelta la preferencia de utilidad pública de la obra sobre la del monte de cuya expropiación se trate. Con un criterio jurídico formal, no parece posible aceptar la tesis de que el acuerdo del Consejo de Ministros, declarando la urgencia de la ocupación de los bienes, excluya la necesidad de tramitar el expediente de preferencia con audiencia preceptiva del Ministerio de Agricultura, pues no se trata de que un departamento ministerial discuta la decisión del Consejo de Ministros, sino de que esta decisión ha de ser precedida de unos trámites y requisitos preceptivos, cuya omisión podría trascender, viciándolo, al propio acuerdo del Consejo de Ministros.

De lo hasta aquí expuesto se deduce no sólo el momento en que, relativamente al expediente expropiatorio, es oportuno tramitar el tantas veces aludido expediente de preferencia, sino también que el requisito exigido por el artículo 2.º de la ley de Montes se proyecta con su específico sentido jurídico (que responde a la necesidad de garantizar que sea adecuadamente ponderada la utilidad del monte) sobre la declaración de utilidad pública, bien se considere

como primer período de la expropiación, según la ley de 1879, o como requisito previo de ella, según la ley de 1954. En efecto, la declaración de utilidad pública es por sí sola eficaz para legitimar la expropiación (y también la ocupación temporal) respecto de toda clase de bienes, con exclusión de los montes catalogados; en relación con éstos, es inexcusable completar aquel requisito con la función legitimadora complementaria que cumple la declaración de preferencia de la utilidad de la obra sobre la del monte.

Con el razonamiento hasta aquí hecho, el Consejo de Estado trata de perfilar el alcance y la significación, en términos generales, del artículo 2.º de la ley de Montes, cuya trascendencia, en este caso concreto, debe ser examinada a continuación, sin perjuicio de poner de relieve que el Consejo de Estado considera, en base a los datos que aporta el expediente, que es clara la preferencia del interés general del pantano de C. sobre la utilidad pública de monte de P. B., perteneciente al municipio de V. C.

El Consejo de Estado considera que, partiendo de esta interpretación del artículo 2.º de la ley de Montes, deducida de una valoración lógica y sistemática de los elementos que ofrece su reglamento, la conclusión en este expediente concreto es la misma alcanzada con aquella primera interpretación del artículo 46. En efecto, en el momento en que entra en vigor la ley de Montes, existe una obra, la del pantano de C., declarada de utilidad pública en virtud de su inclusión en el Plan General de Obras Públicas por ley de 13 de julio de 1950; su proyecto de replanteo fue aprobado técnicamente por orden ministerial de 4 de abril de

1951, y, definitivamente, por orden ministerial de 16 de abril siguiente; la aprobación del proyecto fue precedida de la preceptiva información pública. Quedaba así cumplido el primer período de la expropiación forzosa, conforme a la ley de 10 de enero de 1879, y la declaración de utilidad pública, referida al pantano de C., tenía ya fuerza ejecutoria, conforme textualmente señalaba el artículo 17 de la citada ley. La ejecutoriedad de tal declaración de utilidad pública operaba frente a toda clase de bienes, incluso de montes de utilidad pública incluidos en el catálogo, y, en base a ello, se redactó y aprobó el proyecto de replanteo, previa información pública, en el que resultan afectados los terrenos de un monte de utilidad pública. Si la declaración de utilidad pública se hubiera hecho estando en vigor la ley de Montes, su alcance se hubiera entendido limitado y condicionado a la previa declaración de preferencia en cuanto a los montes a que pudiera afectar el pantano; no siendo así, si se considerara necesaria tal declaración de preferencia que, conforme se ha razonado en Derecho, proyecta su significado jurídico sobre la declaración de utilidad pública de la obra o fin a que ha de afectarse el monte expropiado, la utilidad pública, ya declarada, del pantano de C. se vería limitada en su

alcance por una ley posterior a la de 13 de julio de 1950, que, consiguientemente, produciría, de modo indebido, efectos retroactivos que, hipotéticamente, podrían conducir a la revocación o modificación de las órdenes ministeriales de 1951, aprobatorias del proyecto de replanteo.

En consecuencia, es claro que, incluso independientemente del planteamiento formal del problema en cuanto al momento que deba sustanciarse la preferencia entre ambas utilidades públicas, resultaría que, de aplicar a las expropiaciones motivadas por el pantano de C. el artículo 2.º de la ley de Montes, su declaración de utilidad pública, verificada en 1950 y ejecutoria respecto de toda clase de bienes, cuya ocupación fuera en su momento susceptible de eventual declaración de necesidad, se vería limitada por una ley de fecha posterior, e hipotéticamente, podrían resultar afectadas las órdenes de aprobación del proyecto de replanteo del pantano. A la luz de estas conclusiones, parece evidente que se produciría un efecto contrario al artículo 3.º del Código civil, a cuyo tenor las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieran lo contrario.

(Dict. 10 de mayo de 1962.
Exp. núm. 28.606.)