

REVISTA DE

Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

J. R. PARADA VÁZQUEZ

La segunda descentralización:
del Estado autonómico al municipal

G. ARIÑO ORTIZ

El enigma del contrato administrativo

**R. BOCANEGRA SIERRA
y J. GARCÍA LUENGO**

La potestad de dictar actos administrativos
como intromisión en la libertad

F. J. VILLAR ROJAS

La concesión como modalidad de colaboración
privada en los servicios sanitarios y sociales

M.^a R. ALONSO IBÁÑEZ

Extensión y límites del control por el Tribunal
Constitucional de las resoluciones judiciales
que afecten a los derechos fundamentales

172

Madrid
enero/abril
2007

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS



JURISPRUDENCIA



CRÓNICA
ADMINISTRATIVA



BIBLIOGRAFÍA



Revista de Administración Pública
ISSN: 0034-7639, núm. 172,
Madrid, enero/abril (2007)

Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaria:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

Vocales:

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*

Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*

Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*

León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Luis Coscolluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*

Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*

Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*

Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*

Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*

Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*

Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*

Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*

Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*

Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*

José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*

Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*

José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista

TITULARIDAD Y GESTIÓN DE LAS RIBERAS DE LOS RÍOS: EL PROBLEMA DE LAS «RIBERAS ESTIMADAS» CON ARREGLO A LA LEY DE 18 DE OCTUBRE DE 1941

LUIS FRANCISCO BIENDICHO GRACIA

Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón
Dirección General de los Servicios Jurídicos

IGNACIO PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL

Doctor Ingeniero de Montes
Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón
Servicio Provincial de Zaragoza

1. INTRODUCCIÓN.—2. EL PROCEDIMIENTO DE ESTIMACIÓN O DESLINDE DE RIBERAS DE LOS RÍOS CON ARREGLO A LA LEY DE 18 DE OCTUBRE DE 1941: 2.1. *La Ley de 18-10-1941 y su fundamento jurídico*. 2.2. *El procedimiento de estimación o deslinde de la ribera*.—3. LA LEY DE RIBERAS DE 1941, HASTA LA LEY DE AGUAS DE 1985: 3.1. *Desde 1941 hasta la transferencia de competencias forestales a las Comunidades Autónomas*. 3.2. *La transferencia de las competencias forestales a las Comunidades Autónomas, y sus repercusiones sobre las riberas estimadas*.—4. LA INCIDENCIA DE LA LEY 29/1985, DE 2 DE AGOSTO, DE AGUAS, Y LA CONFUSA SITUACIÓN ACTUAL SOBRE LA TITULARIDAD Y GESTIÓN DE LAS RIBERAS ESTIMADAS.—5. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LOS DISTINTOS ARGUMENTOS JURÍDICOS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS RIBERAS ESTIMADAS: 5.1. *Consideraciones previas*. 5.2. *La perspectiva «hidráulica» o «estatista»*. 5.3. *Una perspectiva «forestal» o «autonomista»*.—6. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO.—7. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MONTES.—8. CONSECUENCIAS DE LAS LEYES 33/2003 Y 43/2003 EN RELACIÓN CON LAS RIBERAS ESTIMADAS: 8.1. *La derogación expresa de la Ley de 10 de marzo de 1941, efectuada por la Ley 43/2003, y sus consecuencias sobre la Ley de 18 de octubre de 1941*. 8.2. *La Ley 33/2003: posibilidades de afectación concurrente y aplicación del principio de colaboración*.—9. LA CONCURRENCIA DE TITULARIDADES EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL Y EN LA JURISPRUDENCIA.—10. A MODO DE SUCINTA CONCLUSIÓN.—11. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN

El artículo analiza la titularidad y la competencia para la gestión de las riberas de los ríos, con especial referencia a las deslindadas por la Administración forestal («riberas estimadas»), transferidas a las Comunidades Autónomas. Para ello, revisa el procedimiento de deslinde de riberas contenido en la Ley de 18 de octubre de 1941, y su desarrollo hasta la Ley de Aguas de 1985. Tras ello, revisa ésta y sus modificaciones, que omiten la Ley de 1941, de lo que concluye dos interpretaciones extremas, «forestal» o «hidráulica». Por último, revisa los regímenes jurídicos del dominio público hidráulico y de los montes, las Leyes de Patrimonio de las Administraciones Públicas y de Montes, y los casos de concurrencia de titularidades en otros bienes. Concluye que la Ley de Aguas de 1985 no derogó la de Riberas de 1941; que se puede calificar legalmente una ribera como monte; que la Administración forestal puede gestionar las riberas cuando sean forestales; y la titularidad autonómica de las riberas estimadas.

Palabras clave: riberas; ríos; montes públicos; Administración forestal; Catálogo de Montes de Utilidad Pública; Comunidades Autónomas; competencias.

ABSTRACT

The paper analyses the ownership and the jurisdiction for the management of riverbanks, with special attention on the ones whose limits were fixed by Spanish Forest Service (known as «marked out riverbanks»), transferred to autonomous regions. First, the paper reviews the procedure for marking out riverbanks, created by Law of October 18th 1941, and its development until the enactment of Spanish Water Law (1985). Then, it reviews this Law and its modifications, that omit the Law enacted in 1941, what permits two opposed interpretations: «the forest one» and «the hydraulic one». Last, the paper studies: the legal regulation of hydraulic public property and of woodlands; the National Resources Law and the Woodlands Law; and the cases that permit concurrence of public ownerships. The paper concludes: Water Law enacted in 1985 did not overtake Riverbanks Law enacted in 1941; a riverbank can be legally define as a woodland; Forest Service has enough legal jurisdiction for managing riverbanks if they are woodlands; and marked out riverbanks are property of autonomus regions.

Key words: riverbanks; rivers; public woodlands; Forest Service; Catalogue of Woodlands of Public Utility; Autonomous regions; legal jurisdictions.

1. INTRODUCCIÓN

Es hoy casi un lugar común subrayar la extrema importancia de las riberas de los ríos tanto desde el punto de vista medioambiental como hidráulico, hidrológico, ecológico, forestal o de ordenación del territorio, y la necesidad de su defensa frente a los reiterados ataques de que han sido, y son, objeto. Para no hacer una cita bibliográfica sobreabundante¹ que nos distraiga del objetivo de este artículo, baste repetir las consideraciones que dos documentos de tanta importancia como la Directiva Marco del Agua² y el Libro Blanco del Agua en España hacen sobre estos terrenos. La Directiva Marco europea señala como su primer objetivo —art. 1.a)— el de prevenir todo deterioro adicional y proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos, y recoge la estructura de la zona ribereña como uno de los principales indicadores de calidad para la clasificación del estado ecológico de los ríos.

El Libro Blanco español, por su parte, recuerda que, además de un importante efecto en la laminación de crecidas por desbordamientos del cauce a las márgenes inundables, *estos sotos y riberas fluviales poseen también una enorme riqueza faunística y de modo muy especial ornítica... Las riberas fluviales son, pues, biotopos potencialmente riquísimos y lugares de privilegio para el asentamiento de las comunidades animales que les son propias. Y añade que la realidad indica, sin embargo, que muchos de estos cursos flu-*

¹ Aunque podemos remitirnos a obras como las de GONZÁLEZ DEL TÁNAGO y GARCÍA DE JALÓN (1995), GONZÁLEZ DEL TÁNAGO (1998) o IBERO (1996).

² Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L núm. 327, de 22 de diciembre de 2000). Modificada por la Decisión núm. 2455/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2001 (DO L núm. 331, de 15 de diciembre de 2001).

viales han sido profundamente modificados por la actividad humana en todas sus formas, por lo que resulta sumamente importante identificar y preservar los tramos de los ríos que aún se conservan en buen estado... La actuación más urgente sería, en principio, la estricta salvaguardia de los tramos mejor conservados y de los que tengan mayor interés ecológico, científico o pedagógico, preservándolos tanto de agresiones directas en su entorno inmediato como de la degradación de sus cuencas vertientes. Una vez asegurada la supervivencia de estos tramos se debería proceder a la recuperación de los cursos con un grado de alteración no muy elevado, a través del desarrollo de las propuestas indicadas, actuando, por último, en los tramos más profundamente alterados (Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, 2000: 417-418).

Pese a esta importancia indiscutida a nivel teórico, sorprende, como luego detallaremos, el que un aspecto vital, básico, para la conservación de dichas riberas, como es el de la defensa de su propiedad y afirmación de su titularidad pública, haya sido poco tratado en la literatura³. Y, en especial, el silencio completo⁴ sobre la peculiar situación legal en la que se hallan los cientos de riberas deslindadas por la Administración forestal española (el Patrimonio Forestal del Estado primero y el ICONA después) entre 1941 y 1985. Este artículo pretende precisamente tratar de empezar a iluminar este último asunto: el de decenas de miles de hectáreas de riberas de ríos que están providencialmente protegidas por el Catálogo de Montes de Utilidad Pública y que, sin embargo, parecen hallarse olvidadas por el legislador. No es nuestra pretensión más que iniciar el camino y, en la medida de lo posible, ayudar a clarificar el debate. Pero es nuestro firme convencimiento, que luego detallaremos, el de que debe hacerse y concluirse dicho debate, resolviendo una cuestión que, en definitiva, afecta al mismo principio de seguridad jurídica.

Empezaremos recordando de qué vamos a hablar.

2. EL PROCEDIMIENTO DE ESTIMACIÓN O DESLINDE DE RIBERAS DE LOS RÍOS CON ARREGLO A LA LEY DE 18 DE OCTUBRE DE 1941

2.1. *La Ley de 18-10-1941 y su fundamento jurídico*

El artículo 35 de la antigua Ley de Aguas de 13 de junio de 1879⁵ definía las riberas como *las fajas laterales de los álveos de los ríos comprendidas entre el nivel de sus bajas aguas y el que éstas alcancen en sus mayores avenidas ordinarias*, y el artículo 34.2 del mismo texto las adscribía al dominio público, puesto que señalaba que estaban incluidos dentro de él *los álveos*

³ A pesar del loable proyecto LINDE, de estudios previos para la delimitación del dominio público hidráulico y de las zonas inundables (VILARROYA y XUCLÁ, 2003).

⁴ Fuera de nuestras propias aportaciones previas (PÉREZ-SOBA, 2005a: 374-383; PÉREZ-SOBA, 2005b; PÉREZ-SOBA, 2006a: 227-244; BIENDICHO, 2006), que nos han servido de base para este trabajo.

⁵ *Gaceta de Madrid* núm. 170, de 19 de junio de 1879.

o cauces naturales de los ríos en la extensión que cubren sus aguas en las mayores crecidas ordinarias, de modo que toda la ribera debía estar comprendida dentro del dominio público hidráulico⁶. Tratándose de corrientes discontinuas formadas por aguas pluviales, el álveo o cauce natural era, según el artículo 28 de la misma Ley, el terreno cubierto por las aguas durante sus avenidas ordinarias en los barrancos o ramblas que les sirvan de recipiente.

Ahora bien, la Ley del Patrimonio Forestal del Estado (PFE) de 10 de marzo de 1941, en su artículo 2.b), incluyó entre los bienes que constituirían este Patrimonio *las costas y márgenes de propiedad indeterminada y de uso público*, lo cual fue reiterado por el Reglamento de aplicación de la citada Ley (aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1941), en su artículo 5.c)⁷. El artículo 7 de este Reglamento establece igualmente que *la Dirección [del PFE] recabará de los correspondientes Ministerios que dicten las medidas oportunas para la entrega de los terrenos comprendidos en el apartado c) del artículo 5*. Para concretar muy específicamente ese mandato se dictó la Ley de 18 de octubre de 1941⁸, sobre repoblación forestal de las riberas de ríos y arroyos. Esta Ley pretendía defender y repoblar las riberas de los ríos, pues *por falta de acción del Estado no han sido debidamente respetados sus derechos dominicales frecuentemente detentados por los colindantes de las riberas que las invaden para producir roturaciones arbitrarias, realizar plantaciones o ejercer pastoreo abusivo*.

Para ello, partía de la base de que tales riberas, en aplicación del citado artículo de la Ley del PFE, formaban parte de los bienes de ese Organismo, y establecía (arts. 2 a 5) un procedimiento de deslinde de esos bienes por parte de las entonces existentes Divisiones Hidrológico-Forestales y de los Distritos Forestales. La Ley de 18 de octubre de 1941 podía hacer ese expreso encargo competencial a la Administración forestal, puesto que no contravenía en modo alguno lo que establecía la Ley de Aguas de 1879 en su artículo 248.4 (*corresponde al Ministerio de Fomento... acordar y ejecutar la demarcación, apeo y deslinde de cuanto pertenece al Dominio Público Hidráulico en virtud de las prescripciones de esta Ley*), ya que en 1879 el ramo de montes dependía también del Ministerio de Fomento, como el ramo de obras públicas, así que el mandato de la Ley podía entenderse hecho a favor de cualquiera de los Cuerpos que en dicho año se hallara bajo las órdenes del Ministro de Fomento⁹. En definitiva, la Ley de 18-10-1941 restaba al Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (predominante en las Confederaciones Hidrográficas) la competencia para el deslinde de las

⁶ La extensión a la ribera del dominio público hidráulico también se refleja en la regla del artículo 45 de la Ley de 1879, que coincide con el contenido del artículo 368 del Código Civil, y en el artículo 36 de la misma Ley, en el que parece deducirse que la zona de servidumbre (entonces de tres metros) se extendía desde la línea de ribera.

⁷ Con idéntica dicción literal al ya transcrito artículo 2.b) de la Ley de 10 de marzo de 1941; el Reglamento se publicó en el BOE de 26 de junio de 1941.

⁸ BOE núm. 350, de 16 de diciembre de 1941.

⁹ Cfr. la Exposición de Motivos de la Ley de 18-10-1941: *habiendo pasado parte de los servicios y órganos de dicho Ministerio [de Fomento] al actual de Agricultura, en él deben concentrarse todas las atribuciones necesarias para el cumplimiento de la presente Ley*.

riberas, para atribuírsela al Cuerpo de Ingenieros de Montes, en un episodio más de una tensión corporativa que venía ya de lejos, al menos desde la creación de las Divisiones Hidrológico-Forestales (en 1901), la cual se hizo, como bien señala GÓMEZ MENDOZA (1992a: 238 y ss.; también, en GÓMEZ MENDOZA y MANUEL, 1999: 557), *con la apenas disimulada intención de emular a (y aun de competir con) las Divisiones Hidráulicas*, en una pugna teórica entre las obras hidrológico-forestales y las obras hidráulicas que ha sido analizada frecuentemente (GÓMEZ MENDOZA, 1992; CASALS, 1996; PÉREZ-SOBA y SOLÁ, 2003: 21-22), y que aún dista mucho de haberse resuelto. Dentro de la Administración forestal estatal, cabe subrayar que las Divisiones Hidrológico-Forestales pasaron a depender del PFE en 1952¹⁰, y que este último organismo fue disuelto para incorporarse al ICONA en 1971¹¹.

El procedimiento previsto en la Ley de 18-10-1941, curiosamente, no fue objeto de desarrollo reglamentario¹², por lo que los Servicios Provinciales o Regionales del PFE disfrutaron de una autonomía bastante amplia para su aplicación. Esa situación duró hasta 1973, año en que se dictó la Circular 3/1973, de 7 de marzo, del Director General del ICONA¹³, dando instrucciones sobre formato y tramitación de los expedientes de estimación de riberas probables, cuya finalidad expresa era la de *normalizar el formato y tramitación de los expedientes de estimación de riberas probables que... se tramitan por los Servicios del ICONA*. Repasaremos de manera muy somera los aspectos fundamentales del procedimiento de estimación de riberas probables con arreglo a la Ley de 1941, sin entrar en mayores detalles, para los cuales nos remitimos a PÉREZ-SOBA (2005a: 357-370 y 2006a: 227-233).

2.2. *El procedimiento de estimación o deslinde de la ribera*

La «estimación» de una ribera consistía, por tanto, *en señalar sobre el terreno y hacer el levantamiento topográfico de dos líneas en cada ribera: la*

¹⁰ En virtud de lo dispuesto en la Ley de 15 de julio de 1952 (BOE del 16), por la que se integra el Servicio Hidrológico-Forestal en el PFE.

¹¹ En virtud de lo dispuesto en el Decreto-Ley 17/1971, de 28 de octubre (BOE de 4 de noviembre).

¹² A pesar de que la propia Ley, en su artículo 13, daba por supuesto que lo necesitaba: *Por el Ministro de Agricultura se dictará el Reglamento y disposiciones complementarias para la mayor eficacia de esta Ley*. Curioso mandato, por cierto, puesto que un Reglamento de una Ley precisa un Decreto, no una Orden Ministerial, para su promulgación. Por otra parte, el Reglamento de la Ley de Pesca Fluvial, aprobado por Decreto de 6 de abril de 1943 (BOE núm. 122, de 2 de mayo), estableció en su artículo 55 que *deberá tenerse en cuenta la Ley de 18 de octubre de 1941 sobre repoblación de riberas y arroyos y cuantas disposiciones reglamentarias se dictaren para ejecución de la misma*, expresión esta última que nos revela que en torno a mediados de la década de 1940 se seguía pensando en el desarrollo normativo de la Ley de 18-10-1941.

¹³ No publicada en ningún Boletín Oficial ni en la *Colección Legislativa Forestal* (que justamente dejó de publicarse en 1973), la hemos obtenido del Archivo de la Dirección General para la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente.

línea correspondiente al nivel que alcanzan las aguas en sus mayores avenidas ordinarias, y la línea de aguas bajas (apdo. 1 de la Circular 3/1973). También se usó a menudo el concepto (técnico, no legal) de «ribera útil», es decir, la parte de la ribera a la que, según la ciencia forestal, debieran contraerse los trabajos de repoblación para lograr su éxito, determinada por la línea exterior de la ribera estimada y la línea de nivel de las aguas cuando el río lleva su caudal-módulo¹⁴. El deslinde comenzaba de oficio prácticamente siempre, dado que era muy improbable que particulares o Ayuntamientos solicitaran tal operación, en la que, a menudo, participarían como intrusos.

Aprobada la propuesta previa de deslinde (tanto la Memoria como el Presupuesto) por la Dirección General competente en materia forestal, se daba publicidad previa a las operaciones de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley de 18-10-1941, esto es, mediante anuncio publicado con al menos treinta días hábiles de antelación en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento. Este artículo también preveía que al Ingeniero operador (que, por supuesto, debía ser de Montes) acompañaran cuantos colindantes e interesados quisieran y una Comisión del Ayuntamiento, en lo que afectara el deslinde a su término municipal. En cambio, no contemplaba la Ley la participación en el deslinde de la Comisaría de Aguas correspondiente al tramo a deslindar, pero a ella debía comunicársele mediante oficio de acuerdo con el artículo 1 de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 13 de marzo de 1967¹⁵. Es más, la Circular 3/1973 asignaba a los Ingenieros de Caminos de la Comisaría de Aguas un papel de importancia en el apeo, puesto que debían consignarse en el acta todas sus observaciones, y si existiera disparidad de criterio entre ellos y el Ingeniero operador, éste debía adoptar como límite del cauce público la línea que ofreciera mayor capacidad de desagüe. La Circular 3/1973, en su apartado 3.3.a).11, añadió también la obligación de convocar a la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos (HSLG)¹⁶ del término municipal afectado.

¹⁴ La propia Circular 3/1973 —apdo. 3.3.b)— expresaba que durante la estimación, o con posterioridad, también debían tomarse los datos precisos para el cálculo de la ribera útil de una forma lo más exacta posible. A partir del caudal de cálculo, y mediante la fórmula de Bazin u otra análoga para el cálculo de los calados de corrientes en cauces abiertos, apoyándose en varios perfiles transversales, se determinaba la anchura de cauce ocupada por el caudal usado como módulo.

¹⁵ BOE núm. 63, de 15 de marzo de 1967. Esta Orden, precisamente, trató de determinar con mayor exactitud el reparto de competencias entre los Ministerios de Obras Públicas (Confederaciones Hidrográficas) y de Agricultura (Patrimonio Forestal del Estado) en materia de actuaciones sobre cauces públicos. La Circular 3/1973 indicaba —apdo. 3.3.a)10— que no sólo se debía citar a la Comisaría para que compareciera, sino que debía solicitársele también la *aportación de cuantos datos y antecedentes obren en su poder que puedan ser utilizados para la mejor realización de las operaciones*.

¹⁶ Denominadas, a partir de 1974, Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias y, desde 1977, Cámaras Agrarias Locales (CAL). Tras la Constitución de 1978, su régimen fue establecido por la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, de bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, modificada posteriormente en 1991, 1994 y 1995. Finalmente, culminando un proceso cuyo final se veía venir desde hacía años, la Ley 18/2005, de 30 de septiembre (BOE núm. 235, de 1 de octubre), ha derogado la citada Ley 23/1986, posibilitando que

El desarrollo de las operaciones consistía —apdo. 3.3.b) de la Circular 3/1973— en amojonar provisionalmente la línea superior, mediante mojonos o piquetes bien fijados en los puntos principales, y con otros piquetes «secundarios» destinados a marcar los cambios de colindancia. De la línea interior, lógicamente, no se hacía más que el levantamiento topográfico (mediante «puntos»), puesto que, de ubicarse señales, éstas *serían fácilmente arrastradas por las aguas, a menos que en ciertos puntos haya señales fijas y duraderas*. El meollo de la cuestión, por supuesto, consistía en la determinación de la línea superior, en colindancia con los propietarios particulares. Habida cuenta de que la antigua Ley de Aguas no definía el concepto de «mayor avenida ordinaria», no cabían más que dos posibilidades: o bien, como recomendaba la Circular 3/1973 para el cálculo de la ribera útil reproducible, se partía de un caudal de cálculo que se considerara (sin respaldo legal) como esa «mayor avenida ordinaria», o bien se atendía a elementos físicos que permitieran determinar qué zonas eran habitualmente inundadas por la crecida, aun sin serlo de modo anual o casi. Este último modo de proceder fue el mayoritario, según se desprende de lo que señalan dos Ingenieros de Montes de tanto prestigio e influencia como Fernando JAIME FANLO y Miguel NAVARRO GARNICA (1951): *la práctica viene demostrando que en la operación de estimación de riberas probables no se presentan al Ingeniero grandes dudas sobre la situación de la línea exterior de la ribera, si se toma como tal línea la que estando al alcance de las avenidas ordinarias —y por lo tanto dentro del límite que señala la Ley de Aguas— separa el terreno inculto donde no suele haber cultivos agrícolas permanentes y compuesto en su mayoría de arenales o graveras, de las fincas en cultivo agrícola*. El asunto no era tan fácil, no obstante, ya que, por un lado, con frecuencia los cultivos (sobre todo si eran herbáceos) invadían la zona alcanzada por las avenidas ordinarias y, por otro, había muchos propietarios particulares que se creían con derechos dominicales sobre el terreno inculto. Hay que recordar que, a falta de un criterio legal indiscutible como puedan ser, con todos sus defectos, las descripciones literales, las inscripciones registrales y las cabidas de los montes catalogados, la postura del Ingeniero operador en la estimación de riberas era aún más incómoda que en el resto de deslindes¹⁷. Y, aunque

cada Comunidad Autónoma suprima, si lo cree conveniente, las Cámaras Agrarias. Alguna Comunidad, como la de Aragón, ya había procedido a suprimirlas previamente, a excepción de las Cámaras provinciales.

¹⁷ A pesar de que la jurisprudencia fue apoyando en general estos deslindes, incluso contra inscripciones registrales amparadas por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria (en adelante, LH). Así, la sentencia del TS de 25 de enero de 1972 (*Colección Legislativa Forestal* de ese año, págs. 787-788) confirmó el deslinde de las riberas del río Segre en Aytona (Lérida), rechazando la pretensión de un particular de que se le reconociera un exceso de cabida inscrita previamente al deslinde, referida a una finca amparada por la LH. El Tribunal señalaba que *los dueños de tales parcelas, aunque figuren como titulares de las mismas incluso en el exceso de cabida discutido, no pueden desvirtuar ni la declaración de dominio público que establece el artículo 339 del Código Civil respecto de las riberas, ni la servidumbre que establece igualmente el 39 de la Ley de Aguas [de 1879], expresivos ambos de una limitación dominical que viene a confirmar de manera rotunda el primero de la Ley de 18 de octubre de 1941... ya que, de otro modo, se frustraría fácilmente la finalidad exclusiva de esta última norma y quedaría sin aplicación posible ante cualquier reclamación de los particulares*.

se tuviera ese criterio legal claro, no es menos cierto que deslindar un bien hasta ese mismo momento no sólo legalmente indefinido, sino además usurpado con mucha frecuencia, resultaba una operación difícil. Por eso, aunque los apeos se hacían respetando escrupulosamente la Ley, también se buscaba una avenencia que evitara el bloqueo de un expediente en el que con frecuencia había cientos de colindantes¹⁸. Incluso la propia Ley recoge sorprendentes contemporizaciones, como son las de ordenar a la Administración forestal que entregue a los usurpadores el 50% de los beneficios obtenidos de la corta de los árboles plantados por aquéllos en terrenos atribuidos a la propiedad pública por la estimación, si bien limitando ese derecho sólo al primer aprovechamiento (art. 8); o la de permitir el total primer aprovechamiento de estos árboles a los particulares si habían realizado la plantación amparados por autorizaciones administrativas que el deslinde demostrara nulas.

Tras el informe del Ingeniero operador, el conjunto del expediente se sometía a trámite de vista, que duraba nada menos que un año y un día (art. 4 de la Ley). Aunque la Ley lo omitía, la Circular 3/1973 (apdo. 3.3.21) obligaba a que los interesados fueran notificados personalmente, y que se remitiera el anuncio también al Ayuntamiento, a la Comisaría de Aguas y a la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos. Si durante ese extenso plazo no se presentaba reclamación alguna, la estimación se elevaba para su resolución definitiva mediante Orden Ministerial, la cual era publicada en el *BOE*. Caso de que no se ejerciera acción alguna contra ella en el plazo de tres meses, era documento suficiente para inscribir el terreno en el Registro de la Propiedad a favor del Patrimonio Forestal del Estado (art. 4 de la Ley) —entonces y en su caso—, siguiendo tanto las propias previsiones, concordantes, de la legislación forestal como las de la normativa hipotecaria¹⁹.

En cambio, si la estimación era protestada por colindantes, Ayuntamiento o cualquier interesado, se hacía lo que la Ley (art. 5) llama «deslinde», nombre incorrecto porque la estimación también es un deslinde. En realidad, y comparándolo con el procedimiento habitual de deslinde de montes de utilidad pública, se comprueba que lo que la Ley de 18 de octubre de 1941 llama «estimación» es en casi todo equivalente a un deslinde de monte catalogado realizado en primera fase (arts. 90 a 95 del Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962²⁰; en adelante, RMt), y lo que llama «deslinde» es equivalente a un deslinde de monte catalogado en segunda fase (arts. 96 a 125 RMt).

¹⁸ *Aparentemente, y leída en la mesa de un despacho, presenta esta Ley [de 18 de octubre de 1941] una dureza capaz de hacer temblar a cualquier jurista, ya que deja en manos del Ingeniero la posibilidad de ensanchar la ribera, algunas veces sobre terrenos de cultivo, hasta llegar a terrenos con títulos o hechos que desmuestren la plena propiedad; quien esto hiciera alguna vez, creemos que no volvería a incurrir en tal ligereza ante el cúmulo de dificultades que se le presentarían, tanto de orden legal como práctico (JAIME y NAVARRO, 1951).*

¹⁹ Artículos 11.1 y 11.2 de la Ley de 8 de junio de 1957 y concordantes del Reglamento de Montes; y artículos 12 y 30.1.º del Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947 (*BOE* núm. 106, de 16 de abril de 1947).

²⁰ Aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de diciembre (*BOE* núms. 61 y 62, de 12 y 13 de marzo de 1962).

Ese «deslinde» del artículo 5 de la Ley afectaba sólo a la zona reclamada, con un nuevo apeo previo informe de la Abogacía del Estado a la vista de los documentos presentados por los reclamantes. Para ello debía redactarse una nueva propuesta, que debía ser aprobada por la Superioridad, y anunciarse el apeo en el Boletín Oficial de la Provincia (y mediante los acostumbrados oficios al Ayuntamiento, la Comisaría y la HSLG, además de, lógicamente, a los reclamantes) con una antelación de treinta días hábiles. El nuevo apeo, que se hacía con las mismas características que el anterior (el de la «estimación»), era ya definitivo, y no iba seguido de ningún período de vista. Redactado el nuevo informe del Ingeniero operador, se procedía a la remisión a la Superioridad y a su aprobación, si procedía, mediante Orden Ministerial, también inscribible en el plazo de tres meses salvo que se recurriera contra ella, en cuyo caso *habrá de esperarse a las resoluciones y fallos que se produzcan* (apdo. B del Apéndice de la Circular 3/1973).

Debe subrayarse igualmente que el apartado 3.3.15 de la Circular 3/1973 obligaba a que la Orden resolutoria de la estimación o el deslinde incluyera la cláusula, muy importante desde el punto de vista de nuestro trabajo, de que la ribera estimada debía ser declarada de utilidad pública e incluida en el Catálogo de los montes de dicho carácter, esto es, en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública (en adelante, CMUP). Esta previsión no estaba expresamente recogida en la Ley de 18-10-1941²¹, aunque sí en el artículo 21 del RMt de 1962: *los [terrenos] que se afectaren al Patrimonio Forestal del Estado, en virtud de la Ley de 18 de octubre de 1941... se inscribirán [en el CMUP] a nombre del Estado de acuerdo con lo dispuesto en la mencionada Ley*. Así pues, la Orden de aprobación de la estimación de riberas tenía el triple e inexcusable²² carácter de: a) determinación de la existencia del monte; b) aprobación de manera definitiva de su estado posesorio, y c) declaración de su utilidad pública e incorporación al CMUP. Por tanto, y a diferencia de todos los otros montes públicos (y diríamos que de todos los otros bienes públicos²³), las riberas de los ríos eran montes públicos que no existían como tales si no estaban deslindados.

²¹ Quizá por darlo por hecho, ya que las riberas debían comprenderse incluidas dentro del mandato general de catalogación de los montes del PFE previsto en el artículo 8 del Reglamento para el funcionamiento del Patrimonio. Sin embargo, ¿por qué entonces la Ley de 18-10-1941 sí que recogía, en su artículo 12, que *para todas las infracciones de carácter forestal que se cometan en las riberas de los ríos se aplicará la legislación forestal vigente para los montes de utilidad pública*, cuando ese mandato ya estaba expreso en el artículo 98 del Reglamento del PFE para todos los montes de este Organismo?

²² Antes de la emisión de la Circular 3/1973 era bastante común que la inclusión de la ribera en el Catálogo se hiciera posteriormente a la aprobación de la estimación de la ribera y su inclusión en el elenco de los montes del Estado.

²³ Antiguamente, las vías pecuarias se hallaban en esa misma situación, ya que en un inicio la clasificación de las vías no era más que una mera formalidad del deslinde, por lo que, como en el caso de las riberas estimadas, la delimitación del bien implicaba su existencia. Esta situación duró hasta la promulgación del Real Decreto-Ley de 5 de junio de 1924, cuyo artículo 5 estableció el acto administrativo de la clasificación como previo y distinto del deslinde, lo cual desde entonces ha sido repetido por la legislación posterior. Véase HERRÁIZ (2000: 437-451).

La Ley de 18-10-1941, cuya preocupación básica era lograr cuanto antes mediante la repoblación forestal tanto la mejora de las riberas de los ríos como la defensa de su carácter público, autorizaba a la Administración forestal a proceder a la repoblación de las riberas una vez aprobada la estimación, *sin esperar a que se planteen y resuelvan las cuestiones de orden jurídico que puedan suscitarse* (art. 6 Ley). Lógicamente, esto suponía que los particulares podían derrotar a la Administración posteriormente en vía judicial, o incluso administrativa por la vía del recurso de reposición, adquiriendo la posesión de los terrenos repoblados al amparo del artículo 6. Para ello, la propia Ley en su artículo 7 establecía una medida igualmente drástica: el particular que hubiera vencido no sólo estaba obligado a reconocer a la Administración el derecho de gestionar los árboles que ésta hubiera plantado en los terrenos perdidos para el monte, sino que además debía contentarse con el 60% de los beneficios de la explotación, salvo que compensara al PFE de la totalidad de los gastos de repoblación de su finca... eso sí, *sin intereses*.

No se crea que la Administración forestal pecó de falta de diligencia a la hora de aplicar la Ley de 18-10-1941. A falta de datos completos y actualizados, a los que no hemos tenido acceso, una búsqueda superficial en el *Boletín Oficial del Estado* descubre la publicación, entre 1941 y 1967 (año al que hemos limitado esta búsqueda), de al menos 84 Órdenes Ministeriales aprobatorias de estimaciones y deslindes de tramos de riberas de ríos, que afectan a casi un centenar de términos municipales. Para dar una idea del orden de magnitud de que estamos hablando, y acudiendo a datos totalmente fiables, sólo en el actual Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Zaragoza²⁴ figuran once riberas estimadas, que suponen 1.604,29 hectáreas totales. O, por poner otro ejemplo aragonés, son más que destacadas las riberas estimadas del río Cinca en nada menos que ocho términos municipales de la provincia de Huesca, deslindadas en 1958 y que desde entonces han sido objeto de frecuente cita en la literatura forestal (PADRÓ, 1999). Como señaló JAIME hace ya más de cuatro décadas (1965: 445), *la acción del Patrimonio Forestal del Estado sobre las riberas de los cursos de agua, no solamente al recuperarlas y poner en producción unos terrenos de magníficas calidades, sino también al impedir nuevas pérdidas de terrenos, debe ser considerada tanto por los españoles de hoy como por los de las futuras generaciones como una de las más meritorias acciones del Cuerpo de Ingenieros de Montes*.

²⁴ Aprobado por Decreto 58/2004, de 9 de marzo (BOA núm. 38, del 31), del Gobierno de Aragón.

3. LA LEY DE RIBERAS DE 1941, HASTA LA LEY DE AGUAS DE 1985

3.1. *Desde 1941 hasta la transferencia de competencias forestales a las Comunidades Autónomas*

Hasta la Ley de Aguas de 1985, toda la normativa producida por el Estado, tanto emanada de la Administración forestal como de la hidráulica, admitía pacíficamente la vigencia de la Ley de 18 de octubre de 1941 en relación con el concepto de riberas estimadas. Además de la cita que de esta Ley hace el artículo 55 del Reglamento de Pesca Fluvial²⁵, las riberas estimadas también aparecen reseñadas en la Ley de Montes de 1957²⁶ (en adelante, LMT de 1957) y en el RMT de 1962. Además de en el artículo 21 de éste, ya citado anteriormente, el artículo 71 establece que podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad riberas estimadas mediante certificaciones administrativas de dominio expedidas con arreglo al artículo 206 de la Ley Hipotecaria, haciendo constar la fecha de la Orden aprobatoria de la estimación. El artículo 284 atribuye al PFE la competencia de la repoblación de los montes del Estado, incluyendo las riberas estimadas. Por último, el artículo 331.1 del Reglamento y el artículo 56.2 de la LMT de 1957 facultan al PFE a ceder a Cotos Escolares de Previsión o a los extintos Frente de Juventudes²⁷ y Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos terrenos de las riberas estimadas para que dichas instituciones pudieran obtener recursos económicos para sus fines.

La Orden de la Presidencia del Gobierno de 11 de enero de 1964²⁸, por la que se establece el reparto de competencias entre los Ministerios de Obras Públicas (Confederaciones Hidrográficas) y de Agricultura (Patrimonio Forestal del Estado) para autorizar la extracción de áridos del cauce de los ríos, estableció en su artículo 2 que cuando las citadas solicitudes de autorización *se refieran a cauces cuyas riberas sean estimadas de acuerdo con la Ley de 18 de octubre de 1941 o estén emplazadas en terrenos calificadas de montes catalogados como públicos, el Ministerio de Obras Públicas deberá solicitar informe del de Agricultura, sin que el primero pueda conceder la autorización solicitada si el informe evacuado por el segundo es desfavorable. Por el contrario, si fuere favorable, podrá concederla o denegarla.* Esta

²⁵ Aprobado por Decreto de 6 de abril de 1943, antes citado.

²⁶ La Ley de 8 de junio de 1957, de Montes, se publicó en el BOE núm. 151, de 10 de junio siguiente, sin que su disposición final efectuase en modo alguno la derogación de las Leyes de 10 de marzo y de 18 de octubre, ambas de 1941.

²⁷ Ya la Ley de 18-10-1941 asignaba, en su Exposición de Motivos, *misión destacada y de honor para la mayor eficacia de esta Ley a la Organización Sindical por medio de los servicios adecuados de F.E.T. y de las J.O.N.S.*, para después, en su artículo 11, insistir en que estos servicios *serán utilizados con carácter preferente en cooperación con la Administración Forestal del Estado para el desarrollo de las repoblaciones de riberas previstas por esta Ley.* Resulta muy curioso que este mandato se hiciera sólo respecto de las riberas estimadas, y no de las demás repoblaciones forestales previstas en la Ley del PFE de 10-3-1941. Por otra parte, es muy posible que la participación real de los servicios de la Falange Española Tradicionalista y de las JONS en la repoblación de riberas fuera menos que anecdótica.

²⁸ BOE núm. 14, de 16 de enero de 1964.

Orden vino a resolver una dilatada polémica sobre la atribución de las citadas competencias, que había tenido que ser sucesivamente resuelta, para casos concretos, por numerosos Decretos de resolución de conflictos de atribuciones²⁹. Obsérvese que los conflictos ya se habían planteado entre los distintos Ministerios de la que entonces era una Administración única, la Administración del Estado.

La Orden de la Presidencia del Gobierno de 13 de marzo de 1967, antes citada, establecía con un criterio ponderado en su artículo 1 que *los expedientes de estimación de riberas y arroyos, ramblas y barrancos se tramitarán por los Servicios de la Administración Forestal, de acuerdo con lo prescrito en la Ley de 18 de octubre de 1941, a los fines encomendados al Patrimonio Forestal del Estado*, atribuyendo, por el contrario, en su párrafo segundo, y en otro caso, la competencia para la aprobación del deslinde de los cauces públicos a las Comisarías de Aguas de las Confederaciones Hidrográficas, conforme a la finalidad propia de la legislación hidráulica: *la tramitación de los expedientes de deslindes de los cauces públicos corresponderá a las Comisarías de Aguas a los fines asignados por las disposiciones vigentes del Ministerio de Obras Públicas, reguladoras de las funciones de dichas dependencias*. El artículo 2 de la misma Orden establece como preceptivo el trámite de vista ante la Comisaría de Aguas para los expedientes de aprovechamientos, repoblaciones, ocupaciones y otros actos administrativos realizados por la Administración forestal en las riberas estimadas, y el artículo 4 establece la obligación de que la Comisaría de Aguas facilite a la Administración forestal las concesiones de agua imprescindibles para las repoblaciones que se hagan en esas riberas. Así pues, la Orden de 1967 en nada afectó al procedimiento habitual de estimación de riberas seguido por el PFE, primero, y por el ICONA, después, salvo, como se ha dicho, para invitar a la Comisaría de Aguas a los apeos de las estimaciones.

La última normativa dictada por el Estado, que hayamos sabido, en relación expresa con las riberas estimadas es el Real Decreto 2834/1982, de 15 de octubre³⁰, por el que se autoriza al ICONA a establecer convenios de colaboración con los Ayuntamientos en cuyos términos radiquen riberas estimadas por la Administración forestal. Estos convenios debían tener por fin fomentar la participación municipal en los trabajos de repoblación, vigilancia o mejora de esas riberas, a cambio de una participación de hasta un 30% en los beneficios brutos derivados del aprovechamiento del arbolado establecido en esos montes, beneficios sobre los cuales los Ayuntamientos, en buena lógica, carecen por completo de derechos.

²⁹ Decretos 2852/1963, 2853/1963 y 2891/1963, todos ellos de 31 de octubre (BOE de 9 de noviembre); Decreto 2763/1963, también de 31 de octubre (BOE de 4 de noviembre), y Decreto 2917/1963, de 14 de noviembre (BOE del 18).

³⁰ BOE núm. 268, de 8 de noviembre de 1982.

3.2. *La transferencia de las competencias forestales a las Comunidades Autónomas, y sus repercusiones sobre las riberas estimadas*

Los Reales Decretos de transferencias de funciones y servicios del Estado a las distintas Comunidades Autónomas en materia de conservación de la naturaleza traspasaron a estas Comunidades, expresamente, la función de aplicar la Ley de 18 de octubre de 1941, y concretamente en el caso de Aragón³¹, *la tramitación y resolución de los expedientes de estimación y deslinde parcial de riberas de ríos y arroyos, así como de los expedientes de expropiación y ocupación de terrenos estimados como riberas por causa de utilidad pública*. Esa atribución de competencias incluía la transmisión a la Comunidad Autónoma correspondiente de la titularidad de todas aquellas riberas que hasta esa fecha habían sido estimadas por la Administración del Estado, listándose expresamente todas ellas en los Anexos de los Decretos. Es decir, se produjo, aun cuando no se dijera expresamente, lo que la doctrina denomina «mutación demanial subjetiva», esto es, aquella en que la afectación del bien no cambia pero sí su titularidad pública. Luego volveremos sobre este tema.

Esta decisión era completamente coherente con el traspaso a las Comunidades de todas las materias forestales, bajo la habilitación inicial y general del artículo 149.1.8.^a de la Constitución, que admitía que las Comunidades Autónomas asumieran competencias en materia de *montes y aprovechamientos forestales*, y por tanto y concretamente en materia de restauración hidrológico-forestal, pero de este modo la cuestión —ya por sí polémica por las razones ya expuestas— accedió a un nivel superior de dificultad desde el momento en el que, por efecto de la nueva organización político-territorial, las competencias hidráulica y forestal se disocian, siendo asumidas por distintos entes políticos, con la consecuencia obvia de la concurrencia en la gestión de las zonas ribereñas de las distintas Administraciones públicas territoriales —por formar parte del cauce y por resultar la prolongación última, sobre el río, del terreno forestal—. Como señala en acertada síntesis LÓPEZ RAMÓN (2002: 68), *los problemas competenciales se agravan al asumir las Comunidades Autónomas la materia hidrológica-forestal, conforme a sus títulos competenciales para el desarrollo legislativo y la ejecución en montes y medio ambiente. Paralelamente, aunque el Estado pierde esas competencias, mantiene significativos poderes legislativos y ejecutivos sobre aguas. De esta manera, los conflictos dejan de ser internos de una Administración, para manifestar toda su potencialidad de enfrentamiento interadministrativo*. Y ello se daría de manera especialmente aguda a partir de la promulgación de la nueva Ley de Aguas, en 1985.

³¹ Apartado B, Primero, 10.º, del Anexo del Real Decreto 1410/1984, de 8 de febrero (BOE núm. 179, de 27 de julio de 1984), de traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de conservación de la naturaleza.

4. LA INCIDENCIA DE LA LEY 29/1985, DE 2 DE AGOSTO, DE AGUAS, Y LA CONFUSA SITUACIÓN ACTUAL SOBRE LA TITULARIDAD Y GESTIÓN DE LAS RIBERAS ESTIMADAS

Precisamente a resultas del proceso descentralizador entró en vigor una nueva legislación hidráulica —la Ley 29/1985, de 2 de agosto³²—, hoy vigente a través de su Texto Refundido y ampliamente modificado (en adelante, Texto Refundido de la Ley de Aguas, TRLA³³), configurando la renovación completa de un bloque normativo específico, toda vez que el artículo 95 TRLA (y antes el 87 de la Ley 29/1985) atribuye *el apeo y deslinde de los cauces de dominio público* a la Administración estatal (art. 95.1 del TRLA), siendo el efecto de su aprobación la declaración de su posesión y de *la titularidad dominical a favor del Estado* (art. 95.2 del TRLA), encomendando además su práctica al organismo de cuenca, regulándose el procedimiento específico del deslinde en los artículos 240 a 242.ter del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (en adelante, RDPH³⁴). Todo ello, además, sobre la definición del dominio público hidráulico que incluía, conforme a los artículos 2, 4 y 6 del TRLA, a las riberas como elemento propio incluido dentro de los cauces o álveos y que, por ello, forma parte del dominio público hidráulico, al establecerse que *álveo o cauce natural de una corriente continua o discontinua es el terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias* (art. 4 del TRLA), fijándose asimismo un concepto técnico y concreto de «crecida ordinaria»: *se considerará caudal de la máxima crecida ordinaria la media de los máximos caudales anuales, en su régimen natural, producidos durante diez años consecutivos, que sean representativos del comportamiento hidráulico de la corriente* (art. 4.2 del RDPH).

Uno de los objetivos fundamentales de la Ley de Aguas de 1985 era precisamente delimitar con claridad la distribución competencial, lo cual llevó a decir a la Exposición de Motivos de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, que *aquella estableció el nuevo régimen jurídico del dominio público hidráulico a la luz del sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, fijando así un nítido marco normativo para todas las Administraciones públicas competentes*. Desgraciadamente, no lo hizo totalmente ni sin lugar a dudas: como mínimo, porque omitía cualquier referencia a la noción de «ribera estimada» o de «ribera probable» y, con ello, a las competencias de gestión propias de la Administración

³² BOE núm. 185, de 8 de agosto de 1985.

³³ Aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (BOE núm. 176, de 24 de julio), ha sufrido diversas modificaciones desde entonces, la última de las cuales, que se corresponde a su redacción vigente en la fecha en la que se elabora el presente artículo, es la efectuada por la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (BOE núm. 161, de 6 de julio de 2005).

³⁴ Aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y modificado por Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo (BOE núm. 135, de 6 de junio de 2003), consecuencia de la sentencia núm. 227/1988, de 29 de noviembre, del Tribunal Constitucional, que estimó parcialmente el conflicto de competencia interpuesto por el Gobierno del País Vasco contra determinados preceptos del citado Reglamento.

forestal, así como a la titularidad y gestión de aquellas que habían sido previamente estimadas por la Administración forestal y en la que habían sucedido las distintas Comunidades Autónomas al asumir ésta. Y ello a pesar de que el Real Decreto 2473/1985, de 27 de diciembre³⁵, aprobó la tabla de vigencias a que se refiere el apartado 3 de la disposición derogatoria de la Ley 29/1985. Esa tabla sólo incluía la Orden de 11 de enero de 1964, antes citada, la cual fue por tanto la única norma referida a las riberas estimadas expresamente derogada por el Decreto de aprobación del RDPH³⁶.

De ahí los numerosos problemas de índole práctica que se producen, en primer lugar, por la atribución a distintas Administraciones públicas de diversas competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico, caso, fundamental, de la competencia hidráulica estatal, pero también de numerosas competencias autonómicas: la competencia forestal, y, además, la competencia genérica en materia de medio natural y biodiversidad, amén de la propia competencia piscícola, también autonómica, íntimamente conectada a la anterior. Pero también, y fundamentalmente, por las dudas de titularidad demanial atendiendo a la razón última de la afectación. Prueba de la complejidad que destila el problema al que nos aproximamos la constituyen las circunstancias de hecho que se exponen a continuación:

a) En primer lugar, las Confederaciones Hidrográficas —al menos de una forma expresa— no han asumido la gestión de las riberas estimadas. Antes al contrario, al menos en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre la base de certificaciones expedidas por el señor Secretario (y representante del Estado) de la Comisión Mixta de Transferencias, y en virtud de la disposición transitoria séptima, apartado uno, del Estatuto de Autonomía de Aragón³⁷, se inscribieron en el Registro de la Propiedad, siendo su titular la Comunidad, las riberas estimadas, durante los años 1991 y 1992, realizando su Administración numerosos actos de gestión en defensa de su titularidad³⁸, y efectuando, incluso, cesiones de derechos di-

³⁵ BOE de 2 de enero de 1986.

³⁶ A pesar, incluso, de que se promovieron procedimientos judiciales para aclarar el contenido de esta tabla de vigencias: la sentencia del TS de 20 de enero de 1989 declaró la nulidad de este Decreto en lo referente a la no inclusión de la Ley de 7 de enero de 1915 entre las disposiciones vigentes.

³⁷ Aprobado por la Ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982), y modificado sucesivamente por la Ley orgánica 6/1994, de 24 de marzo (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994), y por la Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de la que toma su actual redacción (BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 1996). Su disposición transitoria séptima, en su apartado uno, dispone que *será título suficiente para inscripción en el Registro de la Propiedad del traspaso de bienes inmuebles del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón la certificación por la Comisión Mixta de los acuerdos gubernamentales debidamente promulgados. Esta certificación deberá contener los requisitos exigidos por la Ley Hipotecaria.*

³⁸ Por Orden de 30 de abril de 1990 (BOA núm. 60, de 28 de mayo) del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes se aprobó el deslinde de la ribera estimada del río Cinca en el término municipal de Torrente de Cinca (Huesca). Por Orden de 17 de noviembre de 1999 del Departamento de Medio Ambiente se declaró la utilidad pública de las riberas estimadas del río Cinca en el término municipal de El Grado (Huesca), y se incluyeron en el Catálogo de esa provincia.

manantes de esa titularidad a favor de entidades locales municipales³⁹. Consecuentemente con ello, en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Zaragoza, cuya versión rectificada se aprobó en 2004, figuran las riberas estimadas como posesión de la Comunidad Autónoma de Aragón⁴⁰.

b) En segundo lugar, con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 29/1985, de Aguas, se siguió traspasando la titularidad de las riberas estimadas a distintas Comunidades Autónomas⁴¹, sobre la base de lo dispuesto en la Ley de 18 de octubre de 1941, considerada vigente, por su aplicación en un momento posterior a la entrada en vigor de la Ley 29/1985.

c) En tercer lugar, de la información recopilada para la elaboración del presente trabajo cabe concluir que no existe un criterio uniforme sobre la subsistencia o no de la competencia en materia de riberas estimadas a favor de las Comunidades Autónomas en los distintos territorios de la Nación, pero que de las Comunidades Autónomas que limitan con la de Aragón se observa que en las Comunidades de Castilla-La Mancha, de La Rioja y de Castilla y León la situación es idéntica a la de nuestra región, esto es, los deslindes de las riberas estimadas se aprobaron mediante la correspondiente Orden Ministerial, accediendo previa declaración al Catálogo de Montes de Utilidad Pública, e inscribiéndose en el Registro de la Propiedad a nombre del Estado, si bien la Comunidad Autónoma, una vez constituida y asumidas las competencias en materia forestal, pasó a ser titular de las riberas y a gestionarlas, considerándose en la actualidad como montes de utilidad pública de titularidad del ente político regional, aun cuando se ubiquen, físicamente, dentro de la zona inherente al dominio público estatal. Castilla y León, incluso, ha dictado normativa propia sobre ese tipo de riberas, también posterior a la Ley 29/1985⁴².

³⁹ Por Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de 9 de abril de 1991 se cedió la gestión, por un período de cincuenta años, de la ribera estimada de núm. Z-1108 al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza.

⁴⁰ Sobre el proceso de rectificación del CMUP de la provincia de Zaragoza, véase PÉREZ-SOBA (2006b). El tratamiento de los montes propios de la Administración forestal (y, especialmente, de las riberas estimadas) en la rectificación del CMUP se trata en las págs. 231-236.

⁴¹ En el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Real Decreto 2614/1985, de 18 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de conservación de la naturaleza (*BOE* núm. 13, de 15 de enero de 1986, y *BOC* núm. 17, de 10 de febrero de 1986).

⁴² En concreto, el Decreto 82/1988, de 5 de mayo (*BOCyL* núm. 89, de 10 de mayo), regulando la participación de los Ayuntamientos y entidades locales menores en las masas arbóreas creadas en las riberas estimadas.

5. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LOS DISTINTOS ARGUMENTOS JURÍDICOS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS RIBERAS ESTIMADAS

5.1. *Consideraciones previas*

De todo lo anterior, podemos extraer una serie de conclusiones:

a) El concepto de las riberas estimadas y los problemas que de él se derivan aparecen vinculados, en primer lugar y de una manera sobresaliente, a la evolución de la estructura política y administrativa, consecuencia directa de la nueva configuración adoptada por el Estado a raíz de la Constitución de 1978, que conllevó la ruptura de la Administración única estatal y la configuración sobre distintas estructuras organizativas de una pluralidad de nuevas Administraciones de rango superior, que surgen al servicio de las entidades políticas creadas al albur del artículo 137 de la Constitución, lo que va a determinar, asimismo, en la ejecución de las distintas políticas sectoriales, el entrecruzamiento de distintos títulos competenciales distribuidos, de forma no uniforme, entre el Estado y las diecisiete Comunidades Autónomas que surgen en el desarrollo de la organización político-territorial prevista en el Título VIII de la Constitución.

b) Dos factores añaden complejidad al problema. En primer lugar, en el caso concreto objeto de estudio, la modificación de la estructura político-administrativa se proyectó sobre una materia cuyos límites habían aparecido tradicionalmente difusos y desdibujados, incluso en el propio seno de la Administración del Estado —entonces única, a salvo de la Administración local—, habiendo servido de habitual «campo de batalla» a dos cuerpos técnicos al servicio de la Administración, tan prestigiosos y de tanta cualificación profesional como el de Ingenieros de Montes y el de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Pero es que ello se debe en gran parte a que, además, la base real de esta materia tenía —y tiene— una razón última y sustancial de carácter físico, cual era —y es— la ínsita a la propia naturaleza y significado del concepto de «ribera», en el que confluyen, de una parte, el del límite de cauce que permite una definición legal, jurídica, del dominio público hidráulico, tal y como éste se ha venido reconociendo ya desde la Ley de Aguas de 1879, y, de otra, la extensión propia del concepto legal de monte, quedando vinculados ambos conceptos —y ello es unívoco— mediante una función ecológica precisa, como ha venido siendo destacado por la doctrina científica de forma unánime. Ello hace que, en principio, los problemas de articulación a los que da lugar, proyectándose sobre las normas y sobre la propia estructura organizativa de la Administración, se remonten a los principios del siglo XX, en el momento histórico en el que se crean las Divisiones Hidrológico-Forestales, inicialmente bajo su adscripción al Ministerio de Fomento, y a las que servía el Cuerpo de Ingenieros de Montes del Estado.

Puede concluirse subrayando, de nuevo, la complejidad de la cuestión que se pretende abordar, en un planteamiento inicial, en el presente artículo

lo, ante la tensión —y, a nuestro juicio, la insuficiencia como medio de solución para el operador jurídico— que genera la aplicación de los distintos principios de la integración del ordenamiento jurídico cuando la legislación hidráulica vigente, sin derogar expresamente la normativa forestal anterior y contradictoria, establece, al amparo del artículo 132.2 de la Constitución, por ley posterior, una definición legal del dominio hidráulico público que incluye materialmente los terrenos ribereños que la legislación forestal ha venido reconociendo —y que, sin tacha conocida de inconstitucionalidad, como se verá, ha reconocido incluso con posterioridad a la entrada en vigor de la legislación hidráulica iniciada en 1985— como parte, declarada, de montes de utilidad pública de titularidad autonómica.

Dicho más claramente, y por identificar el núcleo del problema: en suma, se debe valorar si la omisión del legislador estatal de incorporar una disposición derogatoria expresa en la Ley 29/1985 ha supuesto la derogación implícita de la legislación forestal previamente vigente, en particular de las Leyes de 10 de marzo y de 18 de octubre, ambas de 1941; o si, por el contrario, la especialidad propia de la legislación forestal, que, por una razón de destino medioambiental, justificó y justifica la mutación demanial de la zona de ribera, es la que permite calificar como montes de utilidad pública determinadas zonas de ribera e, incluso, por efecto de su deslinde, atribuir su titularidad a las Comunidades Autónomas con competencia propia en materia forestal.

La perspectiva general, introductoria, que se ha anticipado permite advertir ya que las cuestiones jurídicas a las que el concepto de ribera va a dar lugar llevan a una doble tesis, que atendería a la determinación inicial de las posiciones, si se pudieran calificar como enfrentadas, y que, a esos efectos meramente descriptivos, pueden agruparse, siguiendo la impronta del momento histórico presente y de la tensión en las fuerzas que configuran territorial, política y administrativamente el Estado, bajo las denominaciones de «*estatistas*» —o, más bien, «*hidráulicas*»— y «*autonomistas*» —o, calificándose de otro modo, «*forestales*»—, toda vez que lo que se plantea, conforme a la zona material de contacto o punto de conexión sobre el que se proyectan los distintos ámbitos normativos sectoriales, es, de una parte, la atribución de la competencia político-administrativa para la regulación y la gestión de las tradicional y normativamente denominadas «*riberas estimadas*» —o, también, «*riberas probables*»— y, de otra —y a consecuencia y efecto de ello—, en lo que supone, en suma, el principal problema desde un punto de vista jurídico: la cuestión relativa a la titularidad pública sobre la zona de ribera que fluctúa, materialmente, separándolos y formando parte de ambos, entre los límites del río y del monte.

5.2. *La perspectiva «hidráulica» o «estatista»*

Desde la perspectiva «hidráulica» o «estatista», propia de la Administración hidráulica estatal y de los organismos de cuenca que la integran, se mantiene que las riberas de los ríos, aun cuando sean «estimadas» o «pro-

bables», pertenecerían al demanio natural, quedando integradas en el dominio público hidráulico, correspondiendo, por ello, su titularidad al Estado, conforme a la atribución *ex lege* que resulta de lo dispuesto en el artículo 2.b) del TRLA, y sin que de ahí, en principio, se niegue —pues no puede ser ignorada la realidad jurídica que dimana de las exigencias de articulación de un ordenamiento jurídico complejo—, como una manifestación del principio de coordinación en el ejercicio de las competencias concurrentes, que las Administraciones de las distintas Comunidades Autónomas puedan intervenir, mediante la técnica del informe medioambiental, en los procedimientos que tramita la Administración hidráulica estatal en la defensa y ejercicio de las potestades de policía sobre el dominio público hidráulico, informe que englobará la totalidad de las cuestiones propias de la competencia autonómica que, en relación con el medio ambiente y con las materias que se encuentren conectadas a él, aun cuando formen un bloque de legalidad específico, puedan incidir sobre el ejercicio de la competencia estatal.

En la normativa anterior al sistema autonómico creado por la Constitución de 1978, el equivalente de este punto de vista sería la ya citada Orden de la Presidencia del Gobierno de 11 de enero de 1964 —hoy explícitamente derogada, como hemos visto—, que establecía que la competencia para el control y, con ello, para el otorgamiento de la autorización de las extracciones de áridos en los cauces de los ríos correspondía al extinto Ministerio de Obras Públicas —esto es, a las Confederaciones Hidrográficas—, si bien *previo informe del Ministerio de Agricultura* —esto es, de la Administración forestal— cuando las solicitudes pudieran afectar a las riberas estimadas o a los montes de utilidad pública. Es llamativo, de nuevo, que el artículo 80 del RDPH, que es el que recoge en la normativa vigente la expresa regulación de las extracciones de áridos en zona de cauces, no contemple previsión alguna sobre el procedimiento para la autorización de las extracciones cuando se realicen sobre la zona de la ribera estimada, si bien, desde ese ámbito, se considera, no obstante, que sí que está vigente la también citada Orden de 13 de marzo de 1967.

Luego desde este planteamiento «estatista» o «hidráulico» se parte, en suma, de negar que las riberas estimadas formen parte o aparezcan vinculadas al concepto de monte, tal y como éste se recogía en la Ley de 10 de marzo de 1941, del PFE, entendiéndose que la propia definición de ribera estimada, como terreno forestal cuya titularidad se atribuía inicialmente y por afectación *ex lege* al Patrimonio Forestal del Estado —hoy, a la Comunidad Autónoma, como hemos visto—, y el concepto de ribera comprendido en el artículo 35 de la Ley de Aguas de 1879, daban lugar a un concepto más amplio que el posteriormente recogido en la Ley de 2 de agosto de 1985 y que se mantiene en el artículo 6.1 del vigente TRLA, de tal forma que —se concluye desde este planteamiento— se habría producido una derogación implícita de la definición legal de la ribera estimada, como «márgenes de propiedad indeterminada y de uso público», tal y como se contemplaba en el artículo 5.b) de la Ley de 10 de marzo de 1941. De este modo, el concepto de ribera estimada habría devenido en histórico, cuyo

sentido jurídico sería anterior y concluiría con la entrada en vigor de la Ley 29/1985, pues quedaría comprendido dentro del espacio natural que, igualmente por ley, el legislador ha configurado como parte del dominio público hidráulico estatal, si bien en la lógica material adicional de su condición física variable o mutable por razón de las propias modificaciones que pudiera sufrir el cauce o su álveo a los efectos del mantenimiento de tal titularidad.

5.3. Una perspectiva «forestal» o «autonomista»

La posición contraria, que se ha calificado a los efectos de la exposición del presente trabajo como «autonomista» o «forestal», viene a mantener, no obstante lo anterior, la vigencia del concepto de ribera estimada del que se deduciría la atribución a la Administración forestal de la competencia para el ejercicio de la potestad de estimación o deslinde de riberas, y, lógicamente, a las resultas del citado procedimiento, la atribución de la titularidad de la ribera así determinada.

Los argumentos en torno a los que gira este posicionamiento, que se contraponen al sostenido por la Administración hidráulica estatal, parten de considerar la definición de riberas dada por el artículo 35 de la Ley de Aguas de 1879, que quedaban adscritas al dominio público, como hemos visto, en virtud de lo dispuesto en su artículo 34.2, pero consideran que sobre ellas operó, por efecto del artículo 2.b) de la Ley de Patrimonio Forestal del Estado, *un cambio de afectación demanial*, pasando a integrar el patrimonio forestal como *márgenes de propiedad indeterminada y de uso público*, según recogió posteriormente, también, el artículo 5.b) de su Reglamento de ejecución, lo que, a su vez, determinó la promulgación posterior de la Ley de 18 de octubre de 1941. Así pues, el supuesto de hecho esencial que justificaba la Ley de 18-10-1941 y la entera regulación consistía en asumir que las riberas formaban parte de los bienes del Patrimonio Forestal del Estado y, por tanto, por medio de una afectación de destino, parte del patrimonio forestal vinculado al concepto de monte, produciéndose la *mutación demanial* de la zona de ribera probable por efecto de la legislación forestal en tanto formase márgenes de propiedad indeterminada como terrenos de uso público, y por efecto —en cuando medio de defensa de la propiedad pública— del ejercicio de la potestad de deslinde, que se atribuía también, lógicamente, a la Administración forestal y no a la Administración hidráulica. Esta interpretación está apoyada por el hecho de que las infracciones que afectaban a las riberas de los ríos, conforme al artículo 12 de la Ley de 18 de octubre de 1941, se consideraban infracciones de carácter forestal a las que se les aplicaba el cuadro de infracciones y sanciones propio de la Ley forestal entonces vigente para los montes de utilidad pública.

Luego desde esta segunda tesis parece evidente que la afectación de la ribera constituía, una vez estimada, afectación demanial esencialmente forestal, entendiéndose, asimismo y como hemos visto con detalle anterior-

mente, que, hasta la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985, la normativa estatal en ambos sectores de intervención, tanto el forestal como el hidráulico, admitía pacíficamente la vigencia de la Ley de 18 de octubre de 1941.

6. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

Visto lo anterior, se entiende que sean varias las cuestiones jurídicas que hay que afrontar para tratar de dar ya no respuesta, sino de plantear una aproximación a la cuestión suscitada, aproximación que se pretende al amparo de la lógica propia del Derecho, ante una situación que genera un margen de incertidumbre que, afectando al principio de seguridad jurídica *ex* artículo 9.3 de la Constitución, tiene, asimismo, una doble proyección institucional. De una parte, interna, hacia el propio entramado interadministrativo, al suponer fuente de conflictos en la relación entre las distintas Administraciones públicas implicadas, obstaculizando la delimitación y, con ello, la gestión de las competencias de cada una de las entidades territoriales concurrentes. Pero, lo que es aún más relevante, también externa, como resulta de cualquier cuestión que afecta a la organización y al funcionamiento de la Administración pública, sujeto jurídico de destino que dirige sustancialmente su sentido y actuación al servicio de la comunidad para la consecución del interés general⁴³, y que conlleva que la descentralización del poder público y su ejercicio lleve aparejada la eficacia, toda vez que la pluralidad de soluciones al problema, amén de desigual al observarse en la práctica diversas soluciones para diversos territorios, resulta onerosa para el administrado, a quien en determinados casos se le somete a un doble procedimiento autorizatorio ante distintas Administraciones para la ejecución de una sola actuación o para la realización de cierto uso, que conlleva además, generalmente, una doble exacción tributaria por ese hecho.

Por ello, expuesta la problemática fundamental, la aproximación exige del estudio comparativo —siquiera somero y sucinto— de ambos regímenes jurídicos, para tratar de delimitar, conforme a la normativa vigente, el concepto de propiedad demanial en cada caso, así como las facultades de intervención que corresponden a las distintas Administraciones públicas concurrentes.

Como ya se ha indicado, la Ley 29/1985, de Aguas, y el posterior Texto Refundido, tras definir su objeto como *la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas en dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el artículo 149 de la Constitución* (art. 1.1 TRLA), introdujo una definición del dominio público hidráulico, *con las salvedades expresa-*

⁴³ En la definición originaria del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, transmutada posteriormente al artículo 103.1 de la Constitución: *La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.*

mente establecidas en esta Ley, que se extendía a los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas —art. 2.b) del TRLA—. La anterior definición del dominio público hidráulico estatal presenta, pues, una doble característica:

a) Enlaza directamente con la habilitación genérica del artículo 132.2 de la Constitución, a cuyo tenor *son bienes de dominio público estatal los que determina la Ley*, junto con los que enuncia la propia Constitución en ese precepto⁴⁴; sin perjuicio de que, en todo caso, sea la propia ley la que regule su régimen jurídico bajo los principios de *inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación* (art. 132.1 de la Constitución). Sobre el alcance de la declaración legal de demanialidad se pronunció el Tribunal Constitucional en su sentencia núm. 227/1988, de 29 de noviembre, cuyo FJ 14.º refiere que:

Ciertamente, este artículo 132.2 no es en sí mismo una norma de delimitación de competencias, ni traza nítidamente la frontera entre un dominio público estatal y otro autonómico, lo que establece, junto a la asignación directa y expresa de algunas categorías genéricas de bienes de dominio público estatal, es una reserva de ley —obviamente de ley del Estado— para determinar qué otros bienes han de formar parte de ese mismo dominio público adscrito a la titularidad estatal. Pero eso no significa, como es evidente, que le corresponda en exclusiva al Estado la incorporación de cualquier bien al dominio público, ni que todo bien que se integre en el demanio deba considerarse, por esta misma razón, de la titularidad del Estado.

Sigue a continuación la citada sentencia núm. 227/1988 vinculando la reserva legal a la enumeración que contiene el comentado artículo 132.2 de la Constitución, y ésta, a su vez, a la manifestación de los bienes tradicionalmente pertenecientes al demanio natural y que, en virtud de sus características naturales, se integran en el dominio estatal, constituyendo la reserva legal que permite declarar la exclusión del tráfico de un género de bienes definido por sus características físicas o naturales homogéneas una materia propia de la competencia del Estado en materia de legislación civil, que atañe al mantenimiento de las condiciones de igualdad, básicas, de todos los españoles⁴⁵.

b) Mantiene un concepto semejante al que recogía la Ley de 19 de junio de 1879, que hemos visto extendía ya el concepto de dominio público,

⁴⁴ *Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental* (art. 132.1 de la Constitución).

⁴⁵ Atribuidas como competencia estatal, exclusiva, en los artículos 149.1.8.ª y 149.1.1.ª de la Constitución.

jurídicamente, más allá del álveo o cauce natural de un río o arroyo, incluyendo las riberas, que además, y conforme al artículo 36, párrafo primero, de la Ley citada, se sujetaban, de forma fija, *aun cuando sean de dominio privado (...) en toda su extensión, y las márgenes en una zona de tres metros, a la servidumbre de uso público en interés general de la navegación, la flotación, la pesca y el salvamento*. No obstante, el artículo 4.2 del RDPH, como se ha dicho, completa la Ley proporcionando un concepto técnico de caudal que define la máxima crecida ordinaria.

A partir de ese concepto legal del dominio público hidráulico, la Ley establece un régimen de usos específicos, desarrollado en el RDPH y que, con carácter general, fija, como límites legales al dominio y a la propiedad de las fincas contiguas, atendiendo a la función social de la propiedad⁴⁶, tanto una zona de servidumbre de cinco metros de anchura, para uso público, que se sujeta a partir de la línea de margen⁴⁷, y otra de policía, de cien metros, en la que se condiciona el uso del suelo y las actividades que en él se realicen, sujetándose al control del organismo de cuenca, conforme a los procedimientos propios del reglamento, diversas actuaciones⁴⁸. Sobre el propio uso del dominio público hidráulico, el Estado, en las cuencas hidrográficas extracomunitarias, otorga las concesiones y autorizaciones referentes a su disfrute, y lo tutela —arts. 17.c) y 17.d) del TRLA—, sin perjuicio de que, en el último caso, la tramitación pueda encomendarse, facultativamente, a la Comunidad Autónoma en la forma que prevé el artículo 53 del RDPH⁴⁹, precepto que en su finalidad enlaza con los artículos 25.2 y 25.3 del TRLA⁵⁰, si bien la intervención estatal, en principio, se rea-

⁴⁶ Vid. el artículo 33.2 de la Constitución, que dispone que *la función social de estos derechos [el derecho de propiedad y el derecho a la herencia] delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes*.

⁴⁷ Tiene la finalidad de permitir el paso al servicio del personal de vigilancia del cauce, para el ejercicio de actividades de pesca fluvial, para el salvamento de personas y bienes o para el varado y amarre de embarcaciones de forma ocasional y en caso de necesidad (arts. 6 y 7 del RDPH). En esa zona de servidumbre quedan sujetas a la autorización del organismo de cuenca la edificación —prohibida salvo dispensa— y la plantación de especies arbóreas (art. 7.2 del RDPH).

⁴⁸ Las alteraciones sustanciales del relieve natural del terreno, las extracciones de áridos, las construcciones de todo tipo, ya sean definitivas o provisionales, y aquellas que, en general, generen riesgo o puedan degradar o deteriorar el dominio público hidráulico (art. 9.1 del RDPH).

⁴⁹ Conforme al artículo 53 del RDPH: *1. En los casos en que, de acuerdo con el artículo 15.d) de la Ley de Aguas [actual art. 17.d) del TRLA], la tramitación de las citadas autorizaciones haya sido encomendada a una Comunidad Autónoma, ésta formulará propuesta de resolución al Organismo de cuenca, quien, a su vez, comunicará a aquella la resolución que se dicte, para su notificación al interesado. 2. Se entenderá que la resolución es conforme con la propuesta formulada cuando, en el plazo de tres meses, contados a partir de la fecha de entrada de aquella en el Organismo de cuenca, éste no hubiera comunicado la resolución a la Comunidad Autónoma. 3. La tramitación de expedientes de esta naturaleza corresponderá al Organismo de cuenca, cuando se trate de obras que ejecute la Administración del Estado o en el caso de que éstas deban llevarse a cabo en cauces que delimiten el territorio de dos o más Comunidades Autónomas.*

⁵⁰ El artículo 25.2 del TRLA prevé la celebración de convenios de colaboración entre las distintas Administraciones públicas *para el ejercicio de sus respectivas competencias, conforme a lo dispuesto en la legislación vigente*; y el artículo 25.3, también del TRLA, y cuyo texto se reproduce más adelante en el cuerpo del artículo, establece el mecanismo del

liza a través del organismo de cuenca, al que se le encomiendan funciones de administrador del dominio público hidráulico y al que, en particular, se le atribuyen *el otorgamiento de autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico, salvo las relativas a las obras y actuaciones de interés general del Estado, que corresponderán al Ministerio de Medio Ambiente* —art. 24.a) del TRLA— y *la inspección y vigilancia del cumplimiento de las condiciones de concesiones y autorizaciones relativas al dominio público hidráulico* —art. 24.b) del TRLA—. Las autorizaciones para uso común especial que se otorguen, serán condicionadas en su caso, pero *sin menoscabo del derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero* (art. 54.1 del RDPH) y sujetas al pago [como tasa] *del canon de ocupación de los terrenos de dominio público* (art. 54.2 del RDPH⁵¹).

Por lo demás, también dentro del régimen de usos del dominio público hidráulico, la utilización de los cauces se someterá a concesión o autorización, enumerándose los aprovechamientos de áridos, pastos y vegetación arbórea o arbustiva, siembras, plantaciones y corta de árboles, casos recogidos en los artículos 77.1 y 77.2 del TRLA y 70 a 75 del RDPH, y que, en principio, a salvo de la remisión a la ley sectorial competente, no prevén la intervención de la Administración de la Comunidad Autónoma titular de una competencia concurrente, resultando, no obstante, la exigencia de su intervención, sobre el principio de coordinación *ex* artículos 103.1 de la Constitución y 4.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en su redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero; en adelante, LRJAP), de la habilitación general que contiene el artículo 25.3 del TRLA, a cuyo tenor *los expedientes que tramitan los organismos de cuenca en el ejercicio de sus competencias sustantivas sobre la utilización y aprovechamiento del dominio público hidráulico se someterán a informe previo de las Comunidades Autónomas para que manifiesten, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, lo que estimen oportuno en materias de su competencia*, salvándose, además, *las autorizaciones o licencias exigibles por otras Administraciones Públicas en relación a la actividad de que se trate o en materia de intervención o uso del suelo*. Esta última regla reitera el artículo 128 del TRLA en relación a los proyectos de obras hidráulicas y en ella insiste la disposición adicional quinta del TRLA, al garantizar la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio.

El artículo 94 del TRLA reitera la atribución a la comisaría de aguas de los organismos de cuenca en las cuencas extracomunitarias las funciones de policía de las aguas y *demás elementos del dominio público hidráulico, zonas de servidumbre y perímetros de protección*, y, vinculándose a esas funciones, como manifestación del principio de autotutela, el artículo 95 del

informe previo de la Comunidad Autónoma como manifestación de ese principio de coordinación.

⁵¹ El Título VI del TRLA regula el régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico, previendo como tasa el denominado *canon* de utilización del dominio público hidráulico (art. 122 TRLA).

TRLA establece, en esa lógica, como competencia propia del organismo de cuenca, en cuanto que Administración hidráulica estatal, la potestad de apeo y deslinde de los cauces del dominio público, en los que se incluyen las riberas, bajo el procedimiento legal establecido, a los efectos posesorios y declarativos de la propiedad que le son inherentes y que se regula, como se ha dicho, en los artículos 240 a 242.ter del RDPH⁵². En ese procedimiento, y a los efectos de este trabajo, cabe destacar que el artículo 242.5 del RDPH regula la emisión del informe del Ayuntamiento y el de la Comunidad Autónoma sobre las materias objeto de sus respectivas competencias, así como la iniciación del procedimiento por acuerdo del organismo de cuenca, ya sea de oficio o a instancia de los interesados. El artículo 242.bis del RDPH prevé expresamente la intervención en el acto del apeo de los representantes de la Comunidad Autónoma, dictándose, previa elaboración del proyecto, la resolución por el organismo de cuenca que acuerda el deslinde, y que, además de ser publicada en los boletines oficiales correspondientes, será comunicada, de forma expresa, a la Comunidad Autónoma. A la potestad de deslinde se vincula, en el artículo 242.ter.5 del RDPH, la potestad de recuperación posesoria, de carácter interdictal, cuando exista invasión efectiva del dominio público hidráulico, aun cuando no se encuentre deslindado, sin perjuicio de la posibilidad adicional de incoar el correspondiente procedimiento sancionador.

Por último, el régimen sancionador califica como ilícitas, entre otras, en relación con el dominio público hidráulico, las acciones que le causen daño —art. 116.3.a) del TRLA—; el *incumplimiento de las condiciones impuestas en las concesiones y autorizaciones administrativas* otorgadas conforme a la legislación hidráulica —art. 116.3.c) del TRLA—; *la ejecución, sin la debida autorización administrativa, de obras, trabajos, siembras o plantaciones en los cauces públicos o en las zonas sujetas legalmente a algún tipo de limitación en su destino o uso* —art. 116.3.d) del TRLA—; o *la invasión, la ocupación o la extracción de áridos de los cauces, sin la correspondiente autorización* —art. 116.3.c) del TRLA—. Los artículos 315 a 317 del RDPH complementan el régimen sancionador.

Por lo demás, el Reglamento de la Administración pública del agua y de la planificación hidrológica⁵³, en su artículo 26, atribuye al organismo de cuenca, en desarrollo de la Ley, competencias en materia de dominio público, así como enuncia, una vez más, el principio de colaboración con las Comunidades Autónomas para el ejercicio de las competencias concurrentes en el artículo 27, *especialmente mediante la incorporación de aquéllas [de las Comunidades Autónomas] a la Junta de Gobierno de dichos Organismos*.

⁵² Los actos que aprueban el deslinde constituyen título suficiente para rectificar las inscripciones inmobiliarias en el Registro de la Propiedad o para la inmatriculación, en su caso, de los bienes, sin perjuicio del ejercicio de acciones civiles ante los órganos del ordenamiento jurisdiccional civil, coherentemente todo ello con lo dispuesto en los artículos 5 y 12 del Reglamento hipotecario.

⁵³ Aprobado por Real Decreto 927/1988, de 29 de julio (BOE núm. 209, de 31 de agosto).

El régimen del dominio público hidráulico se presenta así prácticamente completo, si bien la Ley no contiene una tabla de vigencias ni una disposición derogatoria genérica.

7. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MONTES

El régimen jurídico del dominio público hidráulico expuesto en el anterior apartado concurre, sobre el mismo espacio físico, con las competencias de las Comunidades Autónomas en materia forestal. A diferencia del régimen hidráulico, en el que la competencia se define por la extraterritorialidad autonómica de las aguas y la titularidad del recurso le corresponde al Estado, el régimen jurídico de los montes se configura a partir de la legislación básica que establece el propio Estado *ex* artículo 149.1.23.^a de la Constitución, asumiendo las Comunidades Autónomas competencias de desarrollo normativo y de gestión plena, intrínsecamente vinculada al alcance del juego competencial en materia de medio ambiente⁵⁴, pudiendo estar atribuida la titularidad de los montes a sujetos diferentes del Estado, públicos o privados, y correspondiendo las facultades de intervención en la propiedad y la gestión administrativa⁵⁵, fundamentalmente, a la Administración forestal, propia de las Comunidades Autónomas, en principio y al margen de las normas de descentralización territorial que éstas pudieran establecer conforme a sus propias competencias en materia de régimen local.

De esta forma, al igual que se planteó al aproximarnos, mediante su descripción, a la legislación hidráulica estatal, la legislación forestal se justifica sobre aquel sector de la realidad natural que constituye el objeto de la ordenación normativa y que, en ese caso, no es otro que el concepto jurídico de monte, tal y como éste se recoge en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (en adelante, LMt)⁵⁶. Pues bien, se advierte, en primer lugar, que el concepto de monte es, como señala la Exposición de Motivos de la Ley, un concepto finalista, de destino, que *recoge el cumplimiento de las diversas funciones del territorio forestal y da entrada a las comunidades*

⁵⁴ El artículo 149.1.22.^a de la Constitución establece como competencia exclusiva del Estado la de establecer *la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial*; y el artículo 149.1.23.^a, *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.*

⁵⁵ La Ley 43/2003, en sus artículos 7 a 9, define las competencias de las distintas Administraciones públicas en materia forestal, destacando que la de las Comunidades Autónomas abarca, junto a las propias *en materia de montes y aprovechamientos, y las que en virtud de otros títulos competenciales que inciden en esta Ley, tienen atribuidas, en el marco de la Constitución, en sus Estatutos de Autonomía.*

⁵⁶ BOE núm. 280, de 22 de noviembre de 2003. Citamos siempre en la redacción dada por la Ley 10/2006, de 28 de abril (BOE núm. 102, del 29), que la ha modificado en diversos preceptos.

autónomas en el margen de regulación sobre terrenos agrícolas abandonados, suelos urbanos y urbanizables y la determinación de la dimensión de la unidad mínima que será considerada monte a efectos de la ley, de tal forma que el monte, como realidad natural y jurídica, se diferencia del dominio público hidráulico —que constituye una manifestación típica del denominado demanio natural—, y esa diferencia tiene una evidente trascendencia jurídica que se proyecta, sustancialmente, en su definición legal, lo que, por otra parte, no niega la función social que desempeña como *fuerza de recursos naturales* y como medio que permite el desarrollo de otras y variadas funciones de relevancia medioambiental, entre las que se enumeran en la norma legal la de protección del suelo y del ciclo hidrológico, la de depósito de la diversidad biológica, así como la de configurar elementos fundamentales del paisaje (art. 4 de la LMt).

De ahí, y siguiendo con ello la normativa forestal anterior, se comprende en la definición legal de monte *todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productivas, culturales, paisajísticas o recreativas*, extendiéndose la definición básica del artículo 5 de la LMt a *todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente*, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable. Pues bien, como una diferencia sustancial respecto del régimen del dominio público hidráulico, que parte de un concepto unitario, determinado por un régimen exorbitante de propiedad cuya titularidad le corresponde exclusivamente al Estado, la Ley forestal —completando la famosa *escala de la demanialidad*, que configuraba anteriormente la discutida naturaleza, como bienes públicos, de los montes catalogados—, atendiendo a su titularidad, distingue entre montes públicos y privados, y, entre los primeros, según recoge el artículo 12 de la LMt, entre montes demaniales y montes patrimoniales, pudiendo pertenecer los montes públicos *al Estado, a las comunidades autónomas, a las Entidades Locales y a otras entidades de derecho público* (art. 11.2 de la LMt).

Centrándonos en la definición de los montes de dominio público, a partir de su inclusión en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública⁵⁷, la LMt califica como montes de utilidad pública aquellos montes públicos que puedan tener incidencia en el régimen edafológico e hidrológico —ya se encuentren, en este último caso, en las cabeceras de las cuencas hidrográficas, ya se limiten a proteger embalses, cultivos e infraestructuras en general—, por remisión del vigente artículo 13.a) a los artículos 24 y 24.bis, que definen los montes protectores y otras figuras de especial protección⁵⁸, incluyendo como tales los que *se encuentren formando parte de*

⁵⁷ La Ley lo define como un *registro público de carácter administrativo en el que se inscriben todos los montes declarados de utilidad pública* (art. 16.1 de la LMt), correspondiendo su *llevar a las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios* (art. 16.2 de la LMt).

⁵⁸ En la redacción dada a los artículos 13, 24 y 24.bis de la LMt, tras la modificación efectuada por la reciente Ley 10/2006.

*aquellos tramos fluviales de interés ambiental incluidos en los planes hidrológicos de cuenca —art. 24.1.e) de la LMt—*⁵⁹.

Pero también califica como montes de utilidad pública los que, sin tener de forma plena las características de los anteriores, *sean destinados a la restauración, repoblación o mejora forestal con los fines de protección de aquéllos —art. 13.b) de la LMt—*, así como, en coherencia con el carácter básico de la legislación estatal, *aquellos otros que establezca la comunidad autónoma en su legislación —art. 13.c) de la LMt—*, lo que, en suma, determina, a diferencia de lo que sucede con la definición propia del dominio público hidráulico, una discrecionalidad que, en relación con los artículos 5 y 12 de la LMt, permite fijar, previa su declaración a la que da lugar la afectación, la categoría de monte de dominio público y, dentro de ésta, los incluidos en el Catálogo correspondiente, sobre un principio de afectación o de destino. En relación con el objeto de este trabajo, una ojeada a las leyes autonómicas dictadas con anterioridad a la vigente LMt⁶⁰ nos permite detectar que, a menudo, el legislador autonómico ha querido hacer expresa mención de las riberas como montes de utilidad pública. Baste indicar en este sentido que la Ley catalana 6/1988, de 30 de marzo⁶¹, Forestal, en su artículo 12 define como terrenos forestales que se incluirán en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública gestionado por la Administración pública catalana los *terrenos forestales de titularidad pública situados en las riberas de ríos, arroyos y torrentes —art. 12.1.b) de la Ley catalana 6/1988; la negrita es nuestra—*, y el artículo 4.1.b) de la Ley riojana 2/1995, de 10 de febrero⁶², de protección y desarrollo del patrimonio forestal, califica como terreno forestal *los sotos naturales y masas arboladas ubicadas en las riberas y zonas de policía de los cauces públicos*.

La condición demanial de los montes, que goza de las notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad⁶³, determinará un límite en el régimen de usos cuando se trate del desarrollo de actividades de especial intensidad, peligrosidad o rentabilidad que quedaran sujetas al control de la Administración forestal en diversos grados y supuestos (art. 15.2 de la LMt)⁶⁴, a lo regulado en relación a los aprovechamientos forestales, maderables y leñosos sobre la base de los instrumentos de planificación y ordenación forestal previamente aprobados o, en su defecto, a su autorización por el órgano forestal de la Administración de la Comunidad Autónoma

⁵⁹ Y, en general, las categorías que recogen los apartados *a) a d)* del artículo 24.1 de la LMt en su actual redacción.

⁶⁰ Como indica MANGAS (1999: 350-351), no pocas Comunidades Autónomas habían procedido, antes de 2003, *un tanto a riesgo y ventura ante la pasividad normativa de la Administración Central*, a dictar sus propias leyes de montes.

⁶¹ Publicada en el BOE núm. 105, de 2 de mayo de 1988.

⁶² Publicada en el BOE núm. 63, de 15 de marzo de 1995.

⁶³ Que se enumeran en los artículos 132.1 de la Constitución y 14 de la LMt.

⁶⁴ Cuando se trate de montes catalogados, será siempre preciso el informe del órgano forestal; en otro caso, se someterán a autorización de la Administración forestal los usos que, conforme a los principios enunciados en el artículo, así se establezcan en las distintas leyes autonómicas.

ma (arts. 36.4, 36.5 y 37, todos ellos de la LMt)⁶⁵, y, finalmente, el uso privativo del dominio público, como concesión, que cuando afecte a los montes catalogados exigirá, además, la emisión de informe de compatibilidad con la conservación de los valores naturales del monte (art. 15.4 de la LMt).

La demanialidad va también vinculada a funciones y potestades inherentes a la titularidad del dominio público y, así, la Administración titular y la Administración gestora, en el caso de los montes catalogados, gozarán cada una de ellas de la potestad de investigación y de recuperación posesoria y de la potestad de deslinde, conforme a los artículos 20 y 21 de la LMt, dependiendo la regulación de la tramitación del objeto del deslinde, ya que cuando afecte a montes catalogados el procedimiento podrá iniciarse por el órgano forestal de su Administración y se ajustará a lo que *determinen las comunidades autónomas* (art. 21.3, párrafo segundo, de la LMt) y, cuando afecte a montes no catalogados, el procedimiento de deslinde a aplicar, iniciándose por la Administración titular del monte de titularidad pública no catalogado, será el que fije ésta, siempre bajo los principios que establece la ley básica (arts. 21.2 y 21.3 de la LMt).

Igualmente, cabe indicar que la disposición derogatoria única de la LMt deroga expresamente, en su apartados 1.a) y 1.b), la Ley de 10 de marzo de 1941 y la Ley de 8 de junio de 1957, y, en su apartado 2, mantiene la vigencia de *las normas reglamentarias dictadas en desarrollo de los textos derogados a los que se refiere el apartado anterior* [que] *continúan vigentes, en tanto no se opongan a lo previsto en esta ley, hasta la entrada en vigor de las normas que puedan dictarse en su desarrollo*. Esta derogación expresa nos permite avanzar en la respuesta a la duda principal que nos planteamos en el apartado 5 sobre la repercusión en la Ley de 18-10-1941 de la promulgación de la Ley 29/1985.

8. CONSECUENCIAS DE LAS LEYES 33/2003 Y 43/2003 EN RELACIÓN CON LAS RIBERAS ESTIMADAS

8.1. *La derogación expresa de la Ley de 10 de marzo de 1941, efectuada por la Ley 43/2003, y sus consecuencias sobre la Ley de 18 de octubre de 1941*

En efecto, en nuestra opinión, la derogación expresa de la Ley de 10 de marzo de 1941 viene a excluir, en principio, del concepto de monte público, y a partir de ese preciso momento, lo que denominaba *márgenes de propiedad indeterminada y de uso público* —art. 2.b) de la LPFE—, y, con él, el

⁶⁵ En particular, el artículo 36.5 de la LMt introduce una norma de coordinación al establecer que *los aprovechamientos de los montes afectados por las zonas de servidumbre, policía o afección de los dominios públicos hidráulico, marítimo-terrestre o de carreteras no precisarán de la autorización de los órganos competentes de dichos dominios, siempre y cuando tales montes dispongan de instrumentos de gestión cuya aprobación por el órgano forestal de la comunidad autónoma haya sido informada favorablemente por los órganos de gestión de los dominios públicos mencionados*.

artículo 5 de su Reglamento de ejecución. A nuestro juicio, la derogación expresa de la Ley de 10 de marzo de 1941 conlleva dos consecuencias fundamentales, aunque con toda probabilidad no previstas por el legislador (puesto que, si así lo hubiera buscado, no se entiende que no haga referencia expresa a la Ley de 18-10-1941):

a) De una parte, arrastra la de la Ley de 18 de octubre de 1941, que constituía una ley complementaria de la anterior al partir de la atribución, por afectación demanial *ex lege*, al Patrimonio Forestal del Estado de los tramos —«márgenes»— indeterminados de uso público, lo que conlleva —al menos nominalmente— la desaparición del concepto de «ribera estimada» en cuanto tal, como efecto indirecto de la derogación expresa de la norma principal que definía el objeto de la Ley posterior, de 18 de octubre de 1941, por lo que sí que hay que entender que se ha producido, en principio, una abrogación tácita *ex* artículo 2.2 del Código Civil de esta última Ley.

b) En segundo lugar, reafirmando la posición «forestal» o «autonomista», demuestra que, pese a opiniones en contrario, la reforma de la legislación hidráulica por la Ley 29/1985 y la definición legal del dominio público hidráulico —referido a la titularidad estatal en exclusiva con independencia de la atribución de la gestión—, el legislador estatal no buscó entonces la derogación de la Ley de 10 de marzo de 1941. En buena lógica, no se produjo tampoco, por razón de la nueva legislación hidráulica, una desafectación *ex lege* de las zonas de ribera integrantes del demanio forestal ni, tampoco —cuando menos—, un desapoderamiento de la competencia atribuida a la Administración forestal para la gestión de las riberas estimadas. Por otra parte, en la lógica derivada de una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico *ex* artículo 3.1 del Código Civil, ello era coherente con la consideración última de la materia como propia del ámbito forestal, por lo que, salvo que expresamente hubiera sido derogada por la Ley 29/1985 —que no lo fue—, en buena técnica normativa sólo en el marco de la legislación forestal podía disponerse sobre la cuestión relativa a la vigencia o derogación de la Ley de 10 de marzo de 1941 y de la normativa restante que la complementa.

Ahora bien, la desaparición del concepto de ribera estimada, con el sentido que es referido en la Ley de 18 de octubre de 1941, no conlleva la desaparición última del problema que aquí se plantea, toda vez que, por un lado, las riberas estimadas con arreglo a la Ley de 18-10-1941 antes de la entrada en vigor de la LMT (el 24 de febrero de 2004) no sólo se deslindaron conforme a la legislación vigente, sino que figuran en el Catálogo y en el Registro de la Propiedad como montes de utilidad pública de titularidad autonómica, sin que norma alguna haya determinado su desapoderamiento, y estando protegida la posesión derivada de esa titularidad por las previsiones de la legislación hipotecaria (arts. 1, 35 y 38 de la LH) y de la forestal (art. 65 del RMT). Eso, en cuanto a la titularidad; pero en cuanto a la esencia de la realidad física de la ribera se hace patente, atendiendo a la

amplitud del concepto de monte que ampara la ley básica y a su concepción esencialmente finalista, el que la LMt permite que, cuando así se prevea en la legislación autonómica, éste se extienda por afectación a los terrenos que configuran las masas arboladas y los sotos ubicados en las riberas, toda vez que las reglas introducidas por la Ley 43/2003, conforme a las previsiones de la correspondiente ley autonómica y siempre que se declare siguiendo el procedimiento legalmente establecido⁶⁶, vendrán a amparar la posible afectación forestal de los terrenos de ribera, lo que supondrá, en esencia, un caso cierto de mutación de demanial o, con mayor propiedad, de *afectación concurrente* por una razón de interés público sobre bienes jurídicos de idéntico soporte físico cuya tutela tienen atribuida distintas Administraciones, que operaría entre distintas Administraciones públicas, y que viene a negar, igualmente, el criterio de ley posterior sobre el que se pretende afirmar (desde el punto de vista «hidráulico» o «estadística») la prevalencia absoluta del dominio público estatal sobre la declaración genérica que contenía la Ley de 10 de marzo de 1941, sobre el Patrimonio Forestal del Estado, y, por ello, con los efectos sobre la titularidad y gestión de las riberas estimadas.

8.2. *La Ley 33/2003: posibilidades de afectación concurrente y aplicación del principio de colaboración*

La mutación demanial está legalmente admitida en el artículo 71 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre⁶⁷, del patrimonio de las Administraciones públicas (LPAP en adelante), e implica una simultánea desafectación de destino para afectarse, sin solución de continuidad, a otro uso general, fin o servicio público. Obsérvese que la LPAP no regula la mutación demanial subjetiva en la que se basa la titularidad autonómica de las riberas estimadas, y a la que antes nos hemos referido, aunque sí se refiere en su artículo 71.4 a la mutación demanial intersubjetiva, es decir, aquella que permite la afectación de bienes a competencias de otras Administraciones sin pérdida de la titularidad ni de la demanialidad, esto es, la afectación de bienes del Estado a las restantes Administraciones territoriales para destinar el bien mismo al uso o servicio propio, pero bajo la competencia de estas últimas. Evidentemente, este precepto no entronca de forma plena con la naturaleza propia de las mutaciones, caracterizadas en su vertiente subjetiva por el cambio dominical del bien inmueble. No obstante, esta omisión, desde nuestro punto de vista, en nada afecta a la validez de la titularidad autonómica de las riberas estimadas, porque no es nueva⁶⁸, y por tanto ya se daba

⁶⁶ Lo que hace que la declaración carezca del automatismo *ex lege* que resultaba de la aplicación de la Ley de 10 de marzo de 1941 y de la Ley de 18 de octubre de 1941.

⁶⁷ BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 2003.

⁶⁸ Había sido ya muy criticada por la doctrina: SALA AROUER (1984: 2824) califica la ausencia de una previsión sobre la mutación demanial subjetiva como una grave laguna en el ordenamiento jurídico. En el mismo sentido, véanse PARADA (1998: 70 y 71) y HERRÁIZ (2000: 289-290).

en el momento en el que el Estado, libremente, decide otorgar la titularidad de los montes de su propiedad a la Comunidad Autónoma en la que radican.

En cuanto a la *afectación concurrente* a la que nos acabamos de referir, más interesante aún a los fines del presente estudio, y que gira sobre el concepto de la compatibilidad de fines, y en el que la atribución de las facultades, también concurrentes, para la administración, defensa y uso de los bienes, a que da lugar su gestión, se recoge en el artículo 67 de la LPAP. No obstante, y pese a la acertada intención, la LPAP se halla ante el principio general recogido en el artículo 445 del Código Civil, según el cual *la posesión, como hecho, no puede reconocerse en dos personalidades distintas, fuera de los casos de indivisión*, de modo que la Ley 33/2003, pese a la supletoriedad de primer grado que declara su artículo 5.4, no sólo no prevé la mutación demanial subjetiva, sino que tampoco se refiere a la afectación concurrente entre distintas Administraciones públicas. Por tanto, la LPAP no contiene una solución expresa para los supuestos de afectación concurrente del dominio público a finalidades compatibles sobre la base de títulos competenciales también concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, y se limita a regular las afectaciones concurrentes al caso de que el titular de las distintas competencias que concurren sea la misma Administración.

Y, sin embargo, no cabe duda, en nuestra opinión y sobre el caso que nos ocupa, que en los casos en que se haya producido o pueda producirse, junto con el dominio público hidráulico legalmente declarado, una afectación por razón forestal que justifique la calificación del espacio físico de ribera como monte público —y que ha podido ser previa o posterior a la entrada en vigor de la Ley 29/1985, y así se ha admitido por la Administración General del Estado en diversos casos—, quedará afectado, en alguna forma, el núcleo de su titularidad⁶⁹, pues tal afectación conlleva bien una derogación puntual⁷⁰ de la declaración legal que contiene el Texto Refundido de la Ley de Aguas —lo que no parece plenamente congruente—, bien duplica la causa de interés público en el uso o en la vinculación a la prestación de un servicio, que es la que determina la configuración última del dominio público como régimen exorbitante, da razón misma de su titularidad y, con ello, justifica la distribución coordinada de las facultades y potestades inmanentes a dicho régimen entre los entes a los que, en la estructura política y administrativa, se les atribuye la competencia material que justifica la afectación.

⁶⁹ Lo que, en principio, salvo en los casos de la reserva constitucional *ex* artículo 132.2 de la Constitución en los que opera con especial intensidad la intervención estatal dimanante de su titularidad *ex* Constitución de ciertos bienes integrantes del demanio natural, admite, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, la disociación entre la titularidad y la gestión, como refleja la propia legislación hidráulica; *vid.*, para ello, la sentencia núm. 227/1988, de 29 de noviembre, del Tribunal Constitucional, en su FJ 14.^a, ya citado en el cuerpo del trabajo.

⁷⁰ Sobre una habilitación expresa en virtud de una ley posterior que parte de la ley básica forestal, que recoge la posibilidad prevista inicialmente en el artículo 5.b) de la Ley de 10 de marzo de 1941.

En este sentido, y por volver al terreno, algo menos espinoso, de las competencias de gestión, no debe olvidarse el artículo 6.g) de la citada LPAP⁷¹, que, aunque mero principio informador que alude a la aplicación de principios de colaboración y coordinación ya previstos por lo demás con carácter general sobre la base del mandato previsto en los artículos 103.1 de la Constitución y 4.1 de la LRJAP, permite, a la luz de la jurisprudencia constitucional, concluir que, cuando está afectada la competencia hidráulica estatal, el principio de colaboración por parte de las Administraciones autonómicas va mucho más allá de la mera capacidad de informe y consulta a la que aparentemente la limita la normativa sobre dominio público hidráulico a la que nos hemos referido antes. La doctrina inicial del Tribunal Constitucional, más cercana a esa visión, puede entenderse ciertamente matizada por las sentencias del mismo Tribunal Constitucional núm. 110/1998, de 21 de mayo⁷²; núm. 166/2000, de 15 de junio⁷³; o, también, la núm. 123/2003, de 19 de junio. Esta última enjuiciaba la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley extremeña 8/1995, de 27 de abril, de Pesca, y refiere —lo que por su interés se reproduce, abusando de la necesaria brevedad de este artículo—, en sus FF.JJ. 2.º y 7.º, que:

2. Una vez expuestos, en términos sucintos, los respectivos planteamientos de las representaciones procesales del Estado y de la Comunidad Autónoma de Extremadura, debemos poner de relieve que las cuestiones debatidas en esta controversia competencial tienen una estrecha relación con otras precedentes, en concreto con las resueltas en nuestras SSTC 15/1998, de 22 de enero (RTC 1998, 15) y 110/1998, de 21 de mayo (RTC 1998, 110), lo que conduce a que debemos aplicar sus criterios doctrinales también aquí.

Entre los criterios que dejamos sentados en ambas resoluciones, hay tres aspectos que deben ser tomados en consideración con carácter previo al examen de los preceptos impugnados. Estos criterios se refieren a la determinación de los títulos competenciales que coligen en el proceso, al alcance de alguno de dichos títulos, en concreto, el de pesca fluvial, y, por últi-

⁷¹ Al enumerar entre los principios de gestión y de administración de los bienes demaniales, incluye el de *cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.*

⁷² Que enjuicia la Ley castellano-leonesa 6/1992, de 18 de diciembre, de Pesca; en particular, en su FJ 7.º.

⁷³ La sentencia núm. 166/2000, de 15 de junio, del Tribunal Constitucional resolvió el recurso de inconstitucionalidad deducido por el Estado contra la Ley foral 2/1993, de 5 de marzo, de Pesca, en el que, planteado el problema en términos semejantes, se admitía por el Tribunal Constitucional, sobre la base de la propia competencia autonómica en materia de medio ambiente que tenía atribuida la Comunidad foral, la competencia de desarrollo legislativo y de gestión y, a su vez, sobre la de espacios naturales protegidos, que las Comunidades Autónomas podían someter a *autorización previa* cualquier actividad que pudiera poner en riesgo la defensa y tutela de valores medioambientales encomendados en función de la competencia de su titularidad.

mo, al canon de constitucionalidad aplicable para ponderar la validez de la Ley recurrida.

a) En cuanto a los títulos competenciales más específicos de los que los litigantes de este proceso aducen en defensa de sus respectivas posiciones, se encuentran, por parte del Estado, el de «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma» (art. 149.1.22 CE [RCL 1978, 2836]) y, por parte de la Comunidad Autónoma, el de «pesca fluvial» (en el momento de formalizarse la controversia, art. 7.1.8 EAE [RCL 1994, 896 y LEXT 1994, 56]). Asimismo, debemos ponderar la incidencia que pudieran tener en cuanto al Estado, las normas básicas en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y, en cuanto a la Comunidad Autónoma, las de «protección de los ecosistemas» donde se desarrolle la pesca fluvial y «medio ambiente» (arts. 7.1.8, 8.9 y 9.2 EAE, en el momento de planteamiento del recurso).

La lectura de los preceptos recurridos pone de manifiesto que no nos encontramos ante un problema de delimitación competencial en materia de «aguas», sino ante un supuesto de entrecruzamiento y eventual colisión entre los aludidos títulos competenciales que «obedece a su proyección sobre un mismo espacio o realidad física: el constituido por las cuencas fluviales supracomunitarias. En ellas vive la fauna piscícola objeto de la pesca y en ellas ejercen sus competencias los Organismos de cuenca, con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Aguas» (STC 15/1998 [RTC 1998, 15], F. 3).

Pues bien, al respecto tenemos declarado que «la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales, por lo que, frecuentemente, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas implicadas» (SSTC 15/1998, F. 3, y 110/1998 [RTC 1998, 110], F. 2).

b) En lo relativo al alcance de la competencia autonómica en materia de «pesca fluvial», hay que señalar que «en el fundamento jurídico 4 de la STC 15/1998 se hizo una doble puntualización inicial, cuya traslación al presente recurso resulta también pertinente. Dijimos, primero, que en el recurso resuelto allí, tampoco se cuestionaba la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre la pesca fluvial, entendida como aquella actividad consistente en

la captura de las distintas especies piscícolas. Antes bien, se trata de determinar si dicha competencia se agota en el contenido anteriormente descrito —tal como sostiene el Abogado del Estado— o si, por el contrario, alcanza también a aquellas otras medidas encaminadas a la protección y conservación de las especies que, en muchos casos, incidirán inevitablemente sobre las previsiones jurídicas de carácter general previstas para el medio en el que habitan. A estos efectos, se precisó que la delimitación del título competencial pesca fluvial no puede ignorar, en absoluto, la inescindible conexión que existe entre el recurso natural objeto de esa actividad y el medio en el que habita, añadiéndose, con apoyo en la STC 56/1989 (RTC 1989, 56) (F. 5) que es presupuesto inherente a esa actividad el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros» (STC 110/1998, F. 2).

(...).

7. *El artículo 30 dispone:*

«A los efectos de protección de los recursos de pesca y sin perjuicio de las competencias que tenga atribuidas la Administración hidráulica, queda sujeta a autorización de la Agencia cualquier actuación que modifique la composición o estructura de la vegetación de las orillas o márgenes en las zonas de servidumbre de las aguas públicas, embalses y canales de derivación y riego, así como la extracción de plantas acuáticas».

El Abogado del Estado solicita la declaración de inconstitucionalidad del precepto porque la exigencia de la autorización de la Agencia del Medio Ambiente de Extremadura impide al organismo de cuenca el ejercicio de sus competencias (arts. 6 de la Ley de Aguas [RCL 1985, 1981 y 2429] y 4 a 11 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico [RCL 1986, 1338 y 2149]).

El precepto que examinamos es análogo al artículo 24.1 de la Ley de Castilla-La Mancha 1/1992 (RCL 1992, 2157 y LCLM 1992, 142), respecto del cual declaramos que «no puede estimarse “per se” contrario al orden constitucional de competencias, pues se limita a disponer una medida complementaria de protección del recurso pesquero que encuentra acomodo en la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente» (STC 15/1998 [RTC 1998, 15], F. 10), toda vez que dicha autorización «se establece sin perjuicio de las competencias que tenga atribuidas la Administración hidráulica... Nos hallamos, pues, ante una medida complementaria de protección del ecosistema en el que la pesca habita, respetuosa, en principio, con cualquier otra autorización que haya de ser otorgada por otras Administraciones públicas y, en particular,

por los organismos de cuenca en el ejercicio de sus funciones de policía» (STC 15/1998, F. 10).

En consecuencia, el precepto enjuiciado no vulnera el orden constitucional de competencias.

Por ello, hay que destacar los límites de la intervención estatal por razón de la titularidad del dominio público frente a competencias concurrentes de las Comunidades Autónomas en la lógica expuesta de la última doctrina del Tribunal Constitucional, en forma semejante a la que resulta de la ley forestal básica estatal y de la propia legislación hidráulica, ante las que es manifiesto el sometimiento a informe previo, preceptivo, y vinculante para la Administración hidráulica, de la Administración autonómica⁷⁴ en cuanto éste tenga por objeto cierto el ejercicio de sus propias competencias.

No obstante, y como apreciará el lector, fuera de las clarificaciones que en materia de gestión o de vigencia de las normas vamos logrando, queda en pie el problema fundamental de la titularidad concurrente derivada de una afectación concurrente, que trataremos de iluminar (ya que no de establecer una solución en tema tan complejo) ahora mediante una aproximación a otros sectores del ordenamiento, y la jurisprudencia que han generado, lo que nos conducirá de nuevo a las normas forestales.

9. LA CONCURRENCIA DE TITULARIDADES EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL Y EN LA JURISPRUDENCIA

Si en búsqueda de soluciones y antecedentes acudimos a otros sectores jurídico-administrativos, hallamos, como no podía ser de otro modo, que el problema de la concurrencia de dos titularidades distintas derivadas de dos afectaciones distintas no es único, ni con mucho, en nuestro ordenamiento. Baste recordar el caso de las vías pecuarias, expresamente reconocidas por el legislador nacional como bienes demaniales de las Comunidades Autónomas en el artículo 2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo⁷⁵, y que sin embargo en multitud de ocasiones, por su propia naturaleza, se superponen sobre bienes demaniales no ya sólo de titularidad del Estado (como carreteras de la red nacional, costas o barrancos), sino de las Administraciones locales (frecuentemente, calles de los pueblos). Precisamente en el sector de las vías pecuarias es en donde hallamos uno de los pocos casos en los que este problema se ha llevado ante el Tribunal Supremo, el cual se

⁷⁴ Por todas, la reciente sentencia de 20 de marzo de 2006 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Gobierno de Aragón frente a una autorización otorgada por la Confederación Hidrográfica del Ebro para la extracción de áridos que no asumió el condicionante ambiental previo derivado del informe emitido por el departamento competente de la Administración de la Comunidad Autónoma, que se califica como vinculante para el organismo de cuenca.

⁷⁵ BOE núm. 71, de 24 de marzo de 1995.

pronunció mediante sentencia de 1 de junio de 2005 (R. 9347), que niega la potestad de deslinde de la Administración de la Comunidad Autónoma de una vía pecuaria que discurre por el dominio público marítimo-terrestre. En sentido muy parecido, en otro sector, se pronunció la sentencia del mismo Alto Tribunal de 28 de enero de 2004 (R. 5785), en el caso del balneario de Nuestra Señora de la Palma y del Real, sobre el conflicto que surge por la declaración autonómica de bien de interés cultural de un edificio histórico que se alza sobre una playa de titularidad estatal al venir afectada, por doble imperativo constitucional y legal, al dominio público marítimo-terrestre. Ambas señalan que la competencia autonómica no puede implicar una afectación de los intereses generales, o bien de otros títulos competenciales del Estado en materia de costas, sin que crean que a ello obste la doctrina del Tribunal Constitucional con respecto a la relación entre el dominio público estatal y autonómico en sus sentencias 193/1998 y 195/1998, de 1 de octubre, según la cual para la integración de las competencias concurrentes autonómicas y estatales deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas. Pero no debemos olvidar que en ambos casos se trataba de una afectación concurrente en el dominio público marítimo-terrestre, en cuya ley sectorial —la Ley 22/1988, de 28 de julio⁷⁶, de Costas— el legislador nacional sí quiso expresamente (art. 9.1) negar la posibilidad de cualquier titularidad distinta de la del Estado dentro de ese dominio⁷⁷.

Pero si acudimos a la legislación forestal, que es —se insiste— el sector normativo con arreglo al cual fueron deslindadas las riberas que tanto nos ocupan, resulta llamativo que, a diferencia de lo que ocurre en el sector de las costas, en el nuevo ordenamiento forestal no sólo no existe esa expresa prohibición, sino que además se prevé una doble causa de afectación, en el artículo 18 de la LMt, cuyo apartado cuatro ha sido reformado por la Ley 10/2006⁷⁸, y cuyo tenor es el que sigue:

4. Cuando un monte catalogado se halle afectado por un expediente del cual pueda derivarse otra declaración de demanialidad distinta de la forestal, y sin perjuicio de lo que, en su caso, disponga la declaración de impacto ambiental, las Administraciones competentes buscarán cauces de cooperación al objeto de determinar cuál de tales declaraciones debe prevalecer.

⁷⁶ BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988.

⁷⁷ No podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, ni aun en el supuesto de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 49. Éste se refiere a la adscripción de bienes de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de titularidad de aquéllas.

⁷⁸ Mediante la introducción del último párrafo en el artículo 18.4 de la LMt, que atribuye la resolución de la prevalencia en la afectación concurrente a la Administración General del Estado, a través del Consejo de Ministros, y siempre con audiencia previa, por imperativo legal, de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En el supuesto de discrepancia entre las Administraciones, resolverá, según la Administración que haya tramitado el expediente, el Consejo de Ministros o el órgano que la comunidad autónoma determine. En el caso de que ambas fueran compatibles, la Administración que haya gestionado el expediente tramitará, en pieza separada, un expediente de concurrencia, para armonizar el doble carácter demanial.

Cuando se trate de montes afectados por obras o actuaciones de interés general del Estado, resolverá el Consejo de Ministros, oída la comunidad autónoma afectada.

El artículo 18 de la LMt tiene su antecedente en los denominados tradicionalmente «expedientes de prevalencia», regulados en el artículo 2.1 de la Ley de 8 de junio de 1957 y que se desarrollaban en los artículos 45 a 49 del RMt, y mediante los cuales era posible autorizar la expropiación de todo o parte de un monte catalogado para obras y trabajos públicos cuyo interés general prevaleciera sobre la utilidad pública del monte afectado. Poco innova, en este sentido, el artículo 18 con respecto a la legislación anterior, fuera de contemplar el supuesto de la afectación concurrente o doble demanialidad, que, a la luz de lo que hemos tratado sobre la LPAP y el Código Civil, no permite la doble titularidad. Esta regla supone, en suma, una manifestación más de lo ya afirmado al introducir el presente trabajo y que, igualmente, se ha significado por destacados autores de la doctrina científica: la tradicional dificultad que ha alcanzado la separación de las materias hidráulica y forestal —con su obvio trasunto y proyección al esquema y organización de la Administración pública— en el momento histórico presente, ante una complejidad superior y sobreañadida cual es la que resulta de la concurrencia de títulos competenciales de distintas Administraciones públicas sobre el dominio público, conlleva adoptar soluciones que, en principio, a falta de la adecuada claridad en las normas jurídicas —sin duda, al verse proyectada sobre zonas tangenciales de los diferentes sectores del ordenamiento jurídico-administrativo—, obligan, en principio, a que se acuda a las técnicas de colaboración interadministrativa, salvo caso de concurrencia de concretas razones de interés general que justifiquen una posición preferente del Estado y de su intervención preferente sobre un principio director de coordinación, todo ello en cumplimiento del principio expuesto en el artículo 6.g) de la LPAP, antes comentado.

10. A MODO DE SUCINTA CONCLUSIÓN

Como hemos apuntado en la introducción, este trabajo, al enfrentarse a problema tan intrincado y complejo, no pretende nada más que iniciar el camino. La solución requiere, evidentemente, de un mayor grado de desarrollo y estudio, al exceder de los límites naturales del presente trabajo. Nos per-

mitimos, en cualquier caso, apuntar a una serie de conclusiones que permiten sostener, en principio, que:

1.^a La reforma efectuada en su día en el régimen hidráulico por la Ley 29/1985, de Aguas, no supuso una derogación de la Ley de 10 de marzo de 1941 ni de la Ley de 18 de octubre de 1941 que la complementa, ni, por ello, alteró en principio la posibilidad de que la Administración de la Comunidad Autónoma, como Administración forestal, asumiera la titularidad de riberas estimadas como elemento de un monte de utilidad pública, mediante la práctica del correspondiente deslinde, y, sobre todo, que asumiera la gestión de las riberas probables ya deslindadas como terreno forestal de su propiedad. En este sentido, las Comunidades Autónomas no han sido desapoderadas de esos terrenos, y siguen teniendo sobre ellos todos los derechos, funciones y competencias derivados de su dominio.

2.^a La reforma posterior de la legislación forestal, que remite a su desarrollo complementario posterior —y que en numerosos casos ha precedido a la ley básica estatal— por las Comunidades Autónomas, y que admite casos en los que cabe una afectación a la titularidad pública forestal de determinadas zonas y espacios ribereños conforme a una finalidad propia y, sustancialmente, derivada funcionalmente de la protección medioambiental que se realiza a través de la gestión forestal, tradicionalmente sometida por imperativo legal a principios fundamentales de sostenibilidad ambiental y de función ecológica del monte⁷⁹, mantiene la posibilidad de afectación de esas zonas de ribera, una vez determinadas, a la titularidad de la Comunidad Autónoma en cuanto Administración forestal, o, como mínimo, determina una intervención en su gestión que vincula el ejercicio de la competencia hidráulica estatal ante la casuística a que dicho régimen puede dar lugar.

3.^a Y, sobre estas dos anteriores conclusiones, a la vista del juego de la legislación hidráulica y forestal, cabe advertir la existencia de fundamento legal para mantener, cuando menos, que la Administración forestal deba asumir la gestión directa de las zonas de ribera cuando éstas ostenten la condición forestal, bien por ser previa, bien por resultar de la legislación autonómica aplicable en cada caso en desarrollo de la legislación básica forestal del Estado —y, en su caso, las potestades propias para la defensa de la propiedad pública— sobre un terreno afectado a una doble finalidad cuyo carácter será compatible en la mayor parte de los casos, lo cual no

⁷⁹ Son principios fundamentales, inspiradores de la Ley 43/2003, *la gestión sostenible de los montes* —art. 3.a) de la LM— y *el cumplimiento equilibrado de la multifuncionalidad de los montes en sus valores ambientales, económicos y sociales* —art. 3.b) de la LM—, lo que enlaza directamente la Ley con el artículo 45 de la Constitución y con la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, cuyo artículo 9.1 vincula el uso del suelo con una finalidad forestal ... *al mantenimiento del potencial biológico y capacidad productiva del mismo, con respeto a los ecosistemas del entorno*, complementándolo, en el artículo 9.2, mediante un mandato dirigido a *la acción de las Administraciones Públicas en materia forestal...* y, en el artículo 9.3, a las previsiones de la planificación hidrológica.

excluye la posibilidad de su deslinde y, por tanto, de realizar nuevas estimaciones de riberas.

11. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BIENDICHO GRACIA, Luis Francisco (2006): *Algunas cuestiones jurídicas que se plantean en relación con el concepto tradicional de ribera estimada*, Ponencia inédita presentada en la «Jornada sobre la Ley de Aguas. Aplicación en el ámbito forestal» (Zaragoza, 29 de marzo de 2006).
- CASALS COSTA, Vicente (1996): *Los Ingenieros de Montes en la España contemporánea 1848-1936*, Ediciones del Serbal, Madrid, 432 págs.
- DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS HIDRÁULICAS Y CALIDAD DE LAS AGUAS (2000): *Libro blanco del agua en España*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 637 págs.
- GÓMEZ MENDOZA, Josefina (1992): *Ciencia y política de los montes españoles (1848-1936)*, ICONA, Madrid, 260 págs.
- GÓMEZ MENDOZA, Josefina, y MANUEL VALDÉS, C. (1999): «Las Instituciones Forestales en la España Contemporánea», en VV.AA., *Ciencias y técnicas forestales: 150 años de aportaciones de los Ingenieros de Montes*, Fundación Conde del Valle de Salazar, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes, Madrid, págs. 549-591.
- GONZÁLEZ DEL TÁNAGO DEL RÍO, Marta (1998): «Las riberas, elementos clave del paisaje y en la gestión del agua», en VV.AA., *Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, págs. 395-407.
- GONZÁLEZ DEL TÁNAGO, Marta, y GARCÍA DE JALÓN LASTRA, Diego (1995): *Restauración de ríos y riberas*, Fundación Conde del Valle de Salazar, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes, Madrid, 319 págs.
- HERRAÍZ SERRANO, Olga (2000): *Régimen jurídico de las vías pecuarias*, Comares, Granada, 624 págs.
- IBERO, Carlos, et al. (1996): *Ríos de vida: la conservación de las riberas fluviales en España*, SEO/Birdlife, Madrid, 104 págs.
- JAIME FANLO, Fernando (1965): «Repoblación de riberas», *Montes. Publicación de los Ingenieros de Montes*, año 21, núm. 125, pág. 445.
- JAIME FANLO, Fernando, y NAVARRO GARNICA, Miguel (1951): «Repoblación de riberas», *Montes. Publicación de los Ingenieros de Montes*, año 7, núm. 39, págs. 219-240.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2002): *Principios de Derecho Forestal*, Ed. Aranzadi, Colección Divulgación Jurídica, Cizur Menor (Navarra), 146 págs.
- MANGAS NAVAS, José Manuel (1999): «El catálogo de montes de utilidad pública (1855-1998). Una institución señera», en VV.AA., *Ciencias y técnicas forestales: 150 años de aportaciones de los Ingenieros de Montes*, Fundación Conde del Valle de Salazar, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes, Madrid, págs. 343-358.
- PADRÓ SIMARRO, Antonio (1999): «Las choperas del río Cinca en Huesca», en VV.AA., *Ciencias y técnicas forestales: 150 años de aportaciones de los Ingenieros de Montes*, Fundación Conde del Valle de Salazar, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes, Madrid, págs. 271-279.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón (1998): *Derecho administrativo. 3. Bienes públicos, derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 564 págs.
- PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL, Ignacio (2005a): *Catalogación y defensa del monte público en la provincia de Zaragoza (1859-2004). Análisis a partir de la rectificación del Catálogo de Montes de Utilidad Pública*, Tesis Doctoral inédita, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes, Universidad Politécnica de Madrid, 672 págs.
- (2005b): *La indefinición legal de la estimación de riberas de ríos*, Comunicación presentada en el IV Congreso Forestal Español (Zaragoza, septiembre de 2005). Publicada solamente en CD-ROM.

- PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL, Ignacio (2006a): *Catalogación, deslinde y amojonamiento de montes de utilidad pública*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 286 págs.
- (2006b): «La rectificación del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Zaragoza», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 28, págs. 195-280.
- PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL, Ignacio, y SOLÁ MARTÍN, Miguel Ángel (2003): *Regulación legal de los aprovechamientos de pastos y leñas en los montes públicos aragoneses*, Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, Serie Investigación, núm. 40. Zaragoza, 344 págs.
- SALA AROUER, José Manuel (1984): «Comunidades Autónomas y dominio público», en Dirección General de lo Contencioso del Estado, *Organización territorial del Estado (comunidades autónomas)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, tomo IV, págs. 2783-2829.
- VILARROYA ALDEA, Carlos, y XUCLÁ LERMA, Rosa S. (autores); EPTISA Servicios de Ingeniería (colaborador) (2003): *La delimitación del dominio público hidráulico y de sus zonas inundables: el proyecto Linde*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 95 págs.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

1. **Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
2. **Envío de originales.** Los trabajos deberán ser originales e inéditos; en caso de ser publicados una vez enviados a esta Secretaría, los autores deberán notificarlo y proceder a la retirada de los mismos. Se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete o CD-ROM, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID, o por correo electrónico a la dirección **public@cepc.es**. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
3. **Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
4. **Normas de edición:**
 - a) **Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
 - b) **Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): 90.
5. **Reseñas de libros.** La *Revista de Administración Pública* acepta sugerencias sobre libros para su reseña, cuya extensión no podrá superar las 5 páginas.
6. **Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
7. **Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista*, en exclusiva, los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
8. **Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



9 770034 763905



00172

19,00 €