

### III. Otras disposiciones

#### JEFATURA DEL ESTADO

*DECRETO 2852/1963, de 31 de octubre, por el que se resuelve el conflicto de atribuciones suscitado entre los Ministerios de Agricultura y Obras Públicas sobre sanción impuesta por la Comisaría de Aguas del Ebro a don José Junyent, por extracción de aridos del cauce del río Oja.*

En las actuaciones practicadas con motivo del conflicto de atribuciones suscitado entre los Ministerios de Agricultura y de Obras Públicas a consecuencia de sanción impuesta por la Comisaría de Aguas del Ebro con motivo de actividades realizadas por don José Junyent, con autorización otorgada por el Patrimonio Forestal del Estado; y

Resultando que el Servicio de Guardería Fluvial cursó a la Comisaría de Aguas del Ebro en dieciocho de abril de mil novecientos sesenta y dos una denuncia contra don José Junyent Fojol por extraer aridos del cauce del río Oja sin autorización del mencionado Organismo, y que el señor Junyent en el momento procesal oportuno alegó en su descargo que ignoraba la necesidad de obtener dicha autorización y que contaba con el permiso del Patrimonio Forestal del Estado, lo que acreditaba con él que la Jefatura Regional de Castilla la Vieja había entregado a don Javier Caralase, mandatario suyo, para el aprovechamiento de quince metros cúbicos de grava en el monte denominado Riberas del río Oja, en un lugar del centro del río, haciéndose constar en dicho permiso que el interesado quedaba obligado a cumplir las condiciones publicadas en el «Boletín Oficial del Estado» para esta clase de aprovechamientos y lo ordenado en la correspondiente licencia; que en el modelo impreso utilizado por el Patrimonio Forestal del Estado incluye la siguiente nota: «Esta autorización es válida para terrenos de propiedad del Patrimonio Forestal del Estado, y cuando se trate de zona considerada como cauce público el adjudicatario deberá proveerse además del permiso reglamentario en el Servicio correspondiente», si bien el particular no ha aportado la referida licencia, aunque ha sido invitado a ello, por la Comisaría de Aguas;

Resultando que la Comisaría de Aguas del Ebro, de acuerdo con el dictamen de la Abogacía del Estado, elevó con fecha veintiocho de noviembre de mil novecientos sesenta y dos al Ministerio de Obras Públicas un escrito razonado sobre la posible existencia de un conflicto de atribuciones con el Ministerio de Agricultura y que el Ministerio de Obras Públicas, previo informe de la Asesoría Jurídica de fecha dieciocho de febrero de mil novecientos sesenta y tres, lo promovió el día cuatro de marzo de mil novecientos sesenta y tres, razonando que, a la vista del artículo treinta y cuatro de la vigente Ley de Aguas, son del dominio público los álveos o cauces naturales de los ríos en la extensión que cubren sus aguas en las mayores crecidas ordinarias y del doscientos veintiséis del propio texto, según el que la policía de las aguas públicas, riberas y zonas de servidumbres está a cargo de la Administración y la ejercerá el Ministerio de Fomento y demás preceptos que consideró aplicables, por entender que la concesión de autorizaciones para extraer gravas y arenas del lecho de un río es materia de la competencia de la Comisaría de Aguas de la cuenca fluvial correspondiente, puesto que al Ministerio de Obras Públicas toca la policía de los cauces y riberas, si bien en aquellos tramos de ríos en que la aplicación de la Ley de dieciocho de octubre de mil novecientos cuarenta y uno ha tomado posesión el Patrimonio Forestal del Estado, procediendo a su repoblación y constituyendo con el terreno así segregado un monte catalogado de utilidad pública, podría sostenerse que la concesión de autorizaciones para aprovechar gravas y arenas en dichas riberas es atribución de los Ingenieros Jefes de las Brigadas del Patrimonio Forestal; pero ello no obstante, la incorporación de las riberas al dominio del Patrimonio no les hace perder el carácter de parte integrante del cauce del río, ya que continúan ubicadas dentro del lecho de las avenidas ordinarias, por lo que siguen sujetas esas porciones de cauce a la policía encomendada al ramo de Aguas, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, si bien al pasar en ciertos aspectos tales terrenos al ramo de Montes, acaso sea necesaria la doble autorización de los Organismos encargados de la policía de aguas y cauces y de aquellos otros que tienen encomendado el protectorado de los intereses forestales, en cuyo supuesto el artículo treinta y nueve de la Ley de Procedimiento Administrativo prescribe la instrucción de un solo expediente y una única resolución que dictara el Departamento que tenga una competencia más específica, que entienda

es el de Obras Públicas. Añade que no es de aplicación el artículo catorce de la Ley de diecisiete de julio de mil novecientos cuarenta y ocho, ya que el conflicto se refiere a la ejecución por el particular de la resolución adoptada por el Patrimonio Forestal del Estado;

Resultando que el Ministerio de Agricultura, previo el preceptivo informe de la Asesoría Jurídica de fecha veintiocho de marzo de mil novecientos sesenta y tres mantuvo su competencia el día cuatro del mismo año, argumentando que el conflicto está mal formado por extemporáneo, ya que la decisión del Patrimonio Forestal del Estado es firme; que el artículo sexto de la Ley de dieciocho de octubre de mil novecientos cuarenta y uno atribuye a la Administración forestal la facultad de otorgar concesiones administrativas en las riberas estimadas de los ríos, que es el supuesto contemplado, por ser el Organismo competente para determinar en cada caso si aquéllas se avienen con la repoblación forestal de las riberas; que en todo caso se trata de un supuesto de competencia compartida entre los dos Ministerios, que se deberá de dilucidar por el procedimiento que establece el artículo treinta y nueve de la Ley de diecisiete de julio de mil novecientos cincuenta y ocho, pero no como conflicto de atribuciones; y, finalmente, que por aplicación del artículo cuarto del Código Civil debe entenderse derogada la Ley de Aguas en todo lo que se oponga a la de riberas, de dieciocho de octubre de mil novecientos cuarenta y uno;

Resultando que ambas partes contendientes elevaron sus actuaciones a la Presidencia del Gobierno;

Vistos el artículo octavo de la Ley de Obras Públicas, de trece de abril de mil ochocientos setenta y siete: «Es atribución del Ministerio de Fomento... quinto. El régimen y policía de las aguas públicas de los ríos, torrentes, lagos, arroyos y canales de escorrentía artificial; los trabajos relativos a la navegación y flotación fluvial, a la defensa de las márgenes de los ríos y vegas expuestas a corrosiones e inundaciones; las derivaciones de aguas públicas; saneamiento de terrenos pantanosos, y, finalmente, la policía técnica de la navegación interior.»

El artículo doscientos veintiséis de la Ley de Aguas, de trece de junio de mil ochocientos setenta y nueve: «La policía de aguas públicas y sus cauces naturales, riberas y zonas de servidumbre, estará a cargo de la Administración y la ejercerá el Ministerio de Fomento, dictando las disposiciones necesarias para el buen orden en el uso y aprovechamiento de aquéllas.»

El artículo cincuenta y siete de la Ley de Montes, de ocho de junio de mil novecientos cincuenta y siete: «Primero. El Servicio Hidrológico-forestal tendrá a su cargo el estudio, formación y ejecución de proyectos de regulación hidrológico-forestal y restauración de montañas, conservación de suelos forestales, corrección de torrentes y ramblas, contención de aludes, fijación de dunas y suelos inestables, con el fin de regularizar el régimen de las aguas y atender a la defensa de pantanos, vías de comunicación, poblados o cualesquiera de otras análogas.»

El artículo sexto de la Ley de Riberas, de dieciséis de octubre de mil novecientos cuarenta y uno: «Efectuada la estimación de una ribera probable y publicada en el «Boletín Oficial» de la provincia se procederá por las Jefaturas correspondientes a redactarse el proyecto de repoblación y en su caso a ejercitarlo, sin esperar a que se planteen y resuelvan las cuestiones de orden jurídico que puedan suscitarse, debiendo estudiarse con especial cuidado el aspecto social que presenten por aprovechamientos vecinales, pastoreos y roturaciones para deducir el ritmo y forma de acometer la repoblación por tramos sucesivos en un número prudencial de años. Todo aprovechamiento que se autorice necesitará una previa concesión administrativa mediante el pago del canon que se fije al Patrimonio Forestal del Estado.»

El artículo treinta y nueve de la Ley de Procedimiento Administrativo, de diecisiete de julio de mil novecientos cincuenta y ocho: «Cuando se trate de autorizaciones o concesiones en las que no obstante referirse a un solo asunto u objeto, hayan de intervenir con facultades decisorias dos o más departamentos ministeriales o varios centros directivos del Ministerio se instruirá un solo expediente y se dictará una resolución única. El expediente se iniciará y resolverá en el centro directivo o Ministerio que tenga una competencia más específica en relación con el objeto de que se trate, determinándose por la Presidencia del Gobierno en caso de duda. Aquel Centro o Departamento recabará de los otros, a los que compete algún género de intervención en el asunto, cuantos informes y autorizaciones sean precisos, sin perjuicio del derecho de los interesados a instar por sí mismos los trámites pertinentes y a aportar los documentos oportunos»;

Considerando que el presente conflicto de atribuciones se suscita entre los Ministerios de Obras Públicas y de Agricultura respecto a la autorización precisa para extraer áridos en el monte público propiedad del Patrimonio Forestal del Estado, que se denomina «Riberas del río Oja»:

Considerando que las resoluciones del Patrimonio Forestal del Estado concediendo autorización para extraer áridos, comunicadas a los particulares interesados en el modelo impreso que se ha hecho mérito, no deciden todas las cuestiones derivadas del expediente, como dispone el artículo noventa y tres de la Ley de Procedimiento Administrativo, para que puedan considerarse que ponen fin al mismo, conforme ordena el artículo noventa y dos de aquella Ley, ya que expresamente se les advierte que la autorización del Patrimonio no es suficiente cuando se trata de zona considerada como cauce público, lo que efectivamente ocurre en el presente caso, a tenor de lo ordenado en los artículos treinta y cuatro y treinta y cinco de la Ley de Aguas, por lo que, continúa advirtiendo aquella resolución, el particular debe de proveerse además del permiso reglamentario del Servicio correspondiente, lo que no se hizo, por lo que la decisión, al quedar pendiente de dicho trámite, no es firme ni en consecuencia extemporáneo el planteamiento del conflicto, a tenor de lo ordenado en el artículo catorce de la Ley de diecisiete de julio de mil novecientos cuarenta y ocho:

Considerando que los artículos octavo de la Ley de Obras Públicas de mil ochocientos setenta y siete, doscientos veintiséis de la de Aguas y el primero del Reglamento de Policía de Aguas y sus cauces, aprobado por Decreto de primero de noviembre de mil novecientos cincuenta y ocho, atribuyen al Ministerio de Obras Públicas la policía del ramo de aguas y que entre sus atribuciones figura, según especifica la Orden ministerial de diecisiete de octubre de mil novecientos treinta y nueve, la de otorgar autorización para extraer gravas o arenas de los cauces públicos con arreglo a las bases que la misma Orden señala, a fin de evitar que se altere el perfil de los ríos, se perturbe el régimen de las aguas o se altere la consistencia del lecho y que la Ley de Montes, de ocho de junio de mil novecientos cincuenta y siete, establece en su artículo cincuenta y siete la competencia del Servicio Hidrológico Forestal para la conservación de suelos forestales, corrección de torrentes, contención de aludes, etcétera, con el fin de regular el régimen de las aguas, y en el artículo ochenta y uno, que es de la competencia exclusiva de la Administración Forestal, el impedir por sí la invasión y roturación de montes incluidos en el catálogo de los de utilidad pública y que sancionará los actos realizados sin la oportuna autorización, precepto que desarrolla el artículo cuatrocientos catorce, dos, del Reglamento aprobado por Decreto de veintidós de febrero de mil novecientos sesenta y dos, al enumerar entre tales actos el aprovechamiento de piedras, arenas u otros productos similares, norma que puede citarse para interpretar los términos empleados por el artículo ochenta y uno de la Ley, aunque sea de fecha posterior a la de los actos que han motivado el presente conflicto de atribuciones; debe de concluirse que en principio, tanto el Ministerio de Obras Públicas como el de Agricultura tienen encomendada la policía de las riberas del río Oja, por su doble calidad de cauce y monte público, sin que a este respecto tenga relevancia la cita del artículo sexto de la Ley de Riberas, de dieciocho de octubre de mil novecientos cuarenta y uno, que se limita a fijar el procedimiento que debe observar la Administración Forestal en todos los aprovechamientos de riberas estimadas que autorice:

«Considerando que el artículo ochenta y uno de la Ley de Montes, de ocho de junio de mil novecientos cincuenta y siete, al atribuir exclusivamente a la Administración Forestal la policía de los montes públicos, prohíbe la ingerencia de otros órganos administrativos en el desarrollo de aquella función, pero no deroga a los artículos octavo de la Ley de trece de abril de mil ochocientos setenta y siete y doscientos veintiséis de la Ley de Aguas que, inspirados en el mismo principio de especialización, otorgan al Ministerio de Obras Públicas la gestión exclusiva de la policía de los cauces públicos, interpretación que ha recogido la Administración Forestal al advertir a los particulares interesados en la extracción de áridos que deben de proveerse del permiso reglamentario concedido por el Servicio correspondiente cuando el aprovechamiento se realice en cauces públicos, y que viene impuesta por las circunstancias de que la Ley de Montes no contiene derogación expresa de aquellas normas ni se advierte oposición que hiciera aplicable el artículo cuarto del Código Civil por cuanto que afectan a distinta materia, ramo de montes y ramo de aguas, y no aparece contradicción e incompatibilidad entre sus fines, orden público forestal y orden público de las aguas, por lo que de admitirse la derogación, se caería en el absurdo de afirmar que ésta se produce cuando dos leyes coinciden en el objeto de sus normas de policía por tener éste, como ocurre en el caso examinado, una doble función, con lo que el orden público de uno de los dos ramos quedaría indefenso:

Considerando que no se da por consiguiente en este caso la invasión de la competencia de un Departamento por otro que es incompetente, lo que constituye el supuesto de los conflictos jurisdiccionales, sino la existencia de dos competencias concurrentes, que deben armonizarse sus respectivos derechos dentro de una actuación conjunta, como señala el artículo treinta y nueve de la Ley de Procedimiento Administrativo,

de diecisiete de julio de mil novecientos cincuenta y ocho, que es el que da la solución precisa para el caso planteado, incluso con indicación de cuál es el Organismo, la Presidencia del Gobierno, que ha de resolver las dudas que pudieran surgir. Pero todo ello dentro de la actuación normal de la Administración y sin dar lugar a un verdadero conflicto jurisdiccional;

Considerando que a ese medio del artículo treinta y nueve de la Ley de Procedimiento Administrativo es al que debió acudir el requirente en lugar de formular ese requerimiento de inhibición, que no puede tener lugar, puesto que lo ha dirigido a otro Departamento de la Administración, que también es competente.

De conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día once de octubre de mil novecientos sesenta y tres.

Vengo en declarar mal suscitado el presente conflicto de atribuciones y que no ha lugar a decidir, debiendo regularse por la Presidencia del Gobierno el trámite, con arreglo a lo dispuesto en el artículo treinta y nueve de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Así lo dispongo por el presente Decreto, dado en Madrid a treinta y uno de octubre de mil novecientos sesenta y tres.

FRANCISCO FRANCO

*DECRETO 2853-1963, de 31 de octubre, por el que se resuelve el conflicto de atribuciones suscitado entre los Ministerios de Agricultura y de Obras Públicas a consecuencia de sanción impuesta por la Comisaría de Aguas del Ebro, con motivo de actividades realizadas por la empresa «Puyoles y Aisa».*

En las actuaciones practicadas con motivo del conflicto de atribuciones suscitado entre los Ministerios de Agricultura y de Obras Públicas a consecuencia de sanción impuesta por la Comisaría de Aguas del Ebro con motivo de actividades realizadas por la empresa «Puyoles y Aisa»:

Resultando que en diez de febrero de mil novecientos sesenta y dos la Guardia Fluvial de la Comisaría de Aguas del Ebro se dirigió a la empresa «Puyoles y Aisa», con domicilio en Zuera (Zaragoza), manifestando que un guardia mayor había denunciado a la referida empresa por extraer áridos del cauce del río Gallego, sin autorización, el día treinta y uno de enero del mismo año, por lo que había incurrido en la sanción de doscientas cincuenta pesetas, invitándole a alegar lo que estimara conveniente a su derecho en el plazo de diez días, en cuyo término la referida empresa compareció ante el Ingeniero Director de la Confederación Hidrográfica del Ebro manifestando que la extracción de gravas se estaba realizando en el monte del Estado denominado «Riberas del río Gallego», del término municipal de Zuera, a cargo del Patrimonio Forestal del Estado, de cuya entidad tenía el oportuno permiso, pues se trataba de un aprovechamiento de dicho monte, figurando en el expediente la referida autorización, que incluye una nota impresa del siguiente tenor literal: «Esta autorización es válida para terrenos de propiedad del Patrimonio Forestal del Estado y cuando se trate de zona considerada como cauce público, el adjudicatario deberá proveerse además del permiso reglamentario en el Servicio correspondiente».

Resultando que pasado el asunto a informe de la Abogacía del Estado, ésta, en ocho de marzo siguiente, a la vista del artículo treinta y cuatro de la vigente Ley de Aguas, según el cual son de dominio público los alveos o cauces naturales de los ríos en la extensión que cubren sus aguas en las mayores crecidas ordinarias, y del doscientos veintiséis del propio texto, según el cual la policía de aguas públicas, riberas y zonas de servidumbre estarán a cargo de la Administración y la ejerce el Ministerio de Fomento y demás preceptos que considero aplicables, entiendo que la concesión de autorizaciones para extraer gravas y arenas del lecho de un río es materia de la competencia de la Comisaría de Aguas de la cuenca fluvial correspondiente, puesto que al Ministerio de Obras Públicas toca la policía de los cauces y riberas; si bien en aquellos tramos de ríos de los que por aplicación de la Ley de dieciocho de octubre de mil novecientos cuarenta y uno ha tomado posesión el Patrimonio Forestal del Estado, procediendo a su repoblación y constituyendo con el terreno así segregado un monte catalogado como de utilidad pública, podría sostenerse que la concesión de autorizaciones para aprovechar gravas y arenas en dichas riberas es atribución de los Ingenieros Jefes de la Brigada del Patrimonio Forestal; pero ello no obstante, la incorporación de las riberas al dominio del Patrimonio no les hace perder el carácter de parte integrante del cauce del río, ya que continúan ubicadas dentro del lecho de las avenidas ordinarias, por lo que siguen sujetas esas porciones de cauce a la policía encomendada al ramo de aguas dependientes del Ministerio de Obras Públicas; si bien al pasar en ciertos aspectos tales terrenos al ramo de Montes, acaso sea necesaria la doble autorización de los Organismos encargados de la policía de aguas y cauces y aquellos otros que tienen encomendados el protectorado de los intereses forestales, en cuyo supuesto el artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administra-