

II.—NOTAS

CONFLICTOS JURISDICCIONALES

- 1.—*Competencia de los Jurados de riego. Los Tribunales ordinarios son competentes para conocer de los actos realizados por los regantes que constituyan faltas previstas en el Código penal para imponer las sanciones correspondientes. Decreto de 13 de abril de 1950 («B. O. del E.» de 1 de mayo.)*

A.—*La competencia de los Jurados de riego.*

a) Junto a las funciones que la Administración del Estado realiza en materia de aguas, ha de destacarse la de las Comunidades de regantes, entidades que ROYO-VILLANOVA considera casos de Administración autónoma (1), y que GARRIDO FALLA ha considerado personas jurídicas institucionales (2), que, formando parte de la Administración directa del Estado, no realizan descentralización funcional; son formas mixtas de doble personalidad al actuar, de una parte, con poderes investidos por el Estado, y de otra, como administradoras de intereses peculiares de los regantes, distintos de los estatales (3). Uno de los órganos de estas entidades —regulados en los arts. 228 al 247 de la Ley de Aguas—, son los Jurados de riegos, que pueden ser uno o más en cada Comunidad,

(1) *Elementos de Derecho administrativo*, 21 ed., 1948, t. II, pág. 601.

(2) No hay duda que las Comunidades de regantes son entes públicos institucionales. La dificultad para establecer la línea divisoria entre entidades públicas y privadas es extraordinaria y ha sido puesta de relieve por la reciente doctrina administrativa. Entre la bibliografía española reciente, vid., JORDANA DE POZAS: *Las Corporaciones profesionales en el Derecho administrativo anterior a la Dictadura*, en «Revista de la Facultad de Derecho de Madrid», 1942, págs. 19 y ss.—LÓPEZ RODO: *Corporaciones de servicios*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», noviembre, 1943, págs 524 y ss.—VILLAVICENCIO: *Modificaciones sustantivas en la Legislación de Arrendamientos Urbanos*, en «Anuario de Derecho Civil», t. II, fasc. III, páginas 1078 y ss.

(3) *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, pág. 145.

según lo exija la extensión de los riegos (art. 242) y están compuestos por un presidente, que será un vocal del Sindicato de riego designado por éste, y del número de Jurados que fije el Reglamento del Sindicato, nombrados por la Comunidad (art. 243).

b) Las funciones del Jurado vienen determinadas en el art. 244 de la Ley de Aguas. Corresponde al Jurado:

1.º Conocer de las cuestiones de hecho que se susciten sobre el riego entre los interesados en él. Los Decretos resolutorios de cuestiones de competencia han señalado que únicamente alcanzan las funciones del Jurado a los regantes de la Comunidad; así, si la usurpación fué cometida por el dependiente de uno de los regantes sin intervención de éste, no tiene competencia el Jurado (R. D. de 7 de mayo de 1901).

2.º Imponer a los infractores de las Ordenanzas de riego las correcciones a que haya lugar con arreglo a las mismas. Estas correcciones —según el art. 246, párrafo primero— serán pecuniarias y se aplicarán al perjudicado y a los fondos de la Comunidad, en la forma y proporción que las mismas Ordenanzas establezcan. Ahora bien, «si el hecho constituyese delito, podrá ser denunciado por el regante o industrial perjudicado y por el Sindicato» (art. 246, párrafo segundo). Esta disposición viene a reconocer que cuando la infracción cometida es una de las previstas en el Código penal —bien sea delito o falta— es competente la jurisdicción ordinaria para imponer la sanción penal correspondiente, de acuerdo con las disposiciones generales contenidas en el art. 2.º de la Ley orgánica del Poder judicial y 10 de la Ley de Enjuiciamiento criminal, que atribuyen el conocimiento de las causas criminales a la jurisdicción ordinaria, si bien con excepción de los casos reservados por las leyes... a las autoridades administrativas o de policía». Y el art. 603 del Código penal reconoce a la Administración la facultad de dictar Ordenanzas, siempre que no se establezcan penas mayores que las señaladas para las faltas en el Libro III y «conforme a este principio, las disposiciones de este Libro no excluyen ni limitan las atribuciones que por las leyes municipales o cualesquiera otras especiales competan a los funcionarios de la Administración para dictar bandos de policía y buen gobierno y para corregir gubernativamente las faltas en los casos en que su represión les esté encomendada por las mismas leyes».

c) El art. 247 de la Ley de Aguas dice que donde existan de antiguo Jurados de riego continuarán con su actual organización, mientras las respectivas Comunidades no acuerden proponer su reforma al Ministro de Obras Públicas.

El Decreto de competencias de 13 de abril de 1950 reconoce el carácter de Ordenanza aplicable para la regulación de la distribución de agua de riego entre los regantes de Alpartir y los de La Almunia a una concordia o sentencia arbitral de 27 de enero de 1699.

B.—*La doctrina del Decreto de 13 de abril de 1950.*

a) *Planteamiento del problema.*

a') El problema resuelto por este Decreto tuvo su origen en que un guarda jurado presentó once denuncias contra sendos regantes vecinos de Alpartir, en que se les acusaba de haber sustraído las aguas de riego de la acequia de El Romeral «en un día en que no les tocaba utilizar estas aguas, que correspondían en aquella fecha a los regantes vecinos de La Almunia, siguiéndose un juicio de faltas contra cada uno de ellos, dada la cuantía de lo sustraído.

b') El Gobernador civil de la provincia de Zaragoza, a petición del Alcalde de Alpartir, requirió de inhibición al Juzgado por entender que el aprovechamiento de tales aguas se encontraba regulado en una sentencia arbitral pronunciada en 27 de enero de 1669 en la que se atribuye al Alcalde de Alpartir la imposición de las penas correspondientes a las infracciones de lo dispuesto en la referida sentencia arbitral, por lo que corresponde al citado Alcalde la competencia, y viene a constituir uno de los antiguos Jurados de riegos, cuya continuación admite el art. 247 de la Ley de Aguas, y, como tal Jurado, ha de imponer correcciones a los infractores de las Ordenanzas, según el art. 244 de la misma Ley.

c') El Juzgado comarcal insistió en que era él quien tenía jurisdicción, afirmando que la Administración carece de competencia para conocer de las faltas sancionadas en el Código penal, aunque también se hallan mencionadas en Ordenanzas administrativas, a no ser que una Ley especial le atribuya tal conocimiento.

b) *Solución.*—El Decreto que comentamos resuelve la cuestión en favor del órgano jurisdiccional. Los argumentos que fundamentalmente se manejan en él son los siguientes :

a') Que la potestad de aplicar las leyes en los juicios criminales corresponde a los Jueces y Tribunales y que, en lo que se refiere especialmente a los juicios por faltas comprendidas en el Libro III del Código penal, a las autoridades administrativas no les es posible excluir ni limitar esa aplicación judicial y sólo pueden corregir faltas gubernativamente en los casos en que su reparación les está encomendada por leyes especiales.

b') Que la sustracción de aguas constituye una de las faltas previstas en el Código penal (art. 599), sin que la autoridad administrativa, cuya competencia en materia de aguas se fija en el art. 226 de la Ley de Aguas, pudiera, por consiguiente, impedir la actuación de la jurisdicción ordinaria para aplicar ese artículo del Código penal.

c') Que, aun cuando sea cierto que la sentencia arbitral citada puede entenderse que constituye la ordenanza aplicable, no llega a instituir un especial Jurado de riego, de los que han de ser respetados conforme al art. 247 de la Ley de Aguas, puesto que la misma sentencia encomienda

la imposición de las penas que establece a la que en su época ha de entenderse por jurisdicción ordinaria, es decir, al Alcalde ordinario, que entonces era un órgano normal de dicha jurisdicción, aunque luego, después de la reforma de 1834, perdiera por completo su carácter judicial.

C.—Apreciación crítica.

a) La solución dada por el Decreto de 13 de abril de 1950, de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado, es acertada. Indudablemente el Alcalde no era un Jurado especial de riegos, de los que han de ser respetados conforme dispone el art. 247 de la Ley de Aguas.

b) Ahora bien, prescindiendo de este punto concreto de la argumentación —que se recoge en el cuarto considerando del Decreto—, el problema interesante es el siguiente: si hubiese de considerarse Jurado especial, ¿habría que mantener la misma doctrina que se mantiene en el Decreto? Es decir, se trataría de un caso en que existe un Jurado especial y que un hecho se prevé: por un lado, en el Código penal, imponiéndose la sanción correspondiente, y por otro, en una Ordenanza administrativa, en la que también se señala una sanción. ¿Quién deberá imponer la sanción, el órgano jurisdiccional o el órgano administrativo? Se trataría indudablemente de un caso de doble sanción, respecto de los cuales la jurisprudencia ha mantenido la siguiente doctrina, sistematizada y recogida por CASTEJÓN (4):

1.º En tales casos debe darse preferencia a los Tribunales de justicia, pues una Ley de carácter general, como es el Código penal, ha de prevalecer necesariamente sobre las Ordenanzas municipales (Real Decreto de 25 de febrero de 1898).

2.º Cuando los particulares acuden al Juzgado denunciando el hecho, a su parecer punible, no puede admitirse la interposición de la Administración, para hacer cesar a la autoridad judicial en sus actuaciones, pues aquélla pudo perseguirlo de oficio y no lo hizo (Reales Decretos de 30 de julio y 23 de agosto de 1904).

3.º Una vez perseguido el hecho por el Juzgado, no puede serlo después por la Administración, pero si fuere ésta quien sancionare la falta, su actuación no impedirá la ulterior del Juzgado, pues, según doctrina del Tribunal Supremo, no se podría invocar aquí el principio de cosa juzgada, ya que aquella infracción no habría sido castigada en juicio de ninguna clase (Reales Decretos de 21 de noviembre de 1884 y 27 de noviembre de 1916).

(4) *Faltas penales, gubernativas y administrativas*, Madrid, 1950, pág. 71, al cual seguimos literalmente.

2.—*Conflicto negativo de atribuciones entre los Ministerios de Hacienda, Gobernación y Ejército. Competencia para pagar el importe de los alimentos tomados durante la guerra por la «Columna de Abastecimiento Civil de Madrid y Zonas Liberadas».* Decreto de 7 de junio de 1950 («B. O.» de 18 de junio).

A.—Planteamiento del problema.

a) Al ser liberado Santander, la «Columna de Abastecimiento Civil de Madrid y Zonas Liberadas», subordinadas al entonces Gobierno general del Estado español, se hizo cargo de una partida de café, propiedad de un particular, que se encontraba almacenado en dicha ciudad, con objeto de ser vendido a la población civil, como así se hizo. En la liquidación presentada en el Ministerio de Hacienda y documentación anexa, entregada en la Dirección General del Tesoro, y en la correspondiente relación de Acreedores de procedencia indeterminada, figura dicha partida de café, debidamente valorada. Y se ingresaron en Hacienda dos millones setecientos un mil setecientos ochenta y siete pesetas, por el concepto de «Recursos eventuales» de todas las ramas, y en la consiguiente relación de «Deudores» al Tesoro, para su cobro por suministros a entidades civiles y militares que fueron auxiliadas o socorridas, y cuyos abonos o reintegros se encontraban en demora, figuraba un valor de un millón cuatrocientas sesenta y ocho mil doscientas cincuenta y siete pesetas.

b) La Compañía «La Polar», aseguradora de dicha partida de café, presentó en la Presidencia del Gobierno instancia solicitando se determinara el Departamento que debe conocer su petición de que sea abonada tal partida, ya que el Ministerio del Ejército, el de Hacienda y el de la Gobernación habían rechazado su propia competencia.

c) Se siguió el correspondiente procedimiento para dirimir el conflicto, y en él dichos Ministerios insistieron en declararse incompetentes.

B.—La solución dada por el Decreto de 7 de junio de 1950.

Resuelve el conflicto, de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado, declarando la competencia del Ministerio de Hacienda para realizar el pago, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 4.º del Decreto de 2 de marzo de 1938 (5) y art. 1.º de la Ley de 9

(5) «Corresponderá al Servicio Nacional del Tesoro la ordenación general y todo lo referente a operaciones de fondos del Erario público.»

de marzo de 1940 (6). Los argumentos que fundamentalmente se manejan en el Decreto son los siguientes:

a) Que en toda la cuestión no aparece relación alguna con ninguna unidad ni organismo militares, por lo que debe descartarse desde luego en este caso la competencia del Ministerio del Ejército.

b) Que tampoco debe atribuirse la competencia discutida al Ministerio de la Gobernación, desde el momento en que la «Columna de Abastecimiento Civil de Madrid y Zonas Liberadas» fué disuelta y liquidada su gestión, puesto que no existe ya relación alguna de este Ministerio con el personal ni la documentación y cuentas de dicha columna, y que los preceptos de la Ley de 9 de marzo de 1940 no pueden servir como razón suficiente para mantener hoy la competencia del Ministerio de la Gobernación, como hubiera sido procedente cuando dicha Ley fué dictada, puesto que sus artículos se referían a la actuación de los Departamentos ministeriales para reconocer y liquidar ciertos créditos anteriores dentro del año 1940. En aquel año aun no estaba liquidada la columna, pero una vez rendidas sus cuentas y entregada su documentación, es el organismo que se ha hecho cargo de ella el que podrá entender en tales cuestiones. Tampoco es obstáculo la redacción del artículo 1.º de dicha Ley de 9 de marzo de 1940 para que sea otro Ministerio el que entienda ahora de la reclamación, porque en su texto sólo se mencionan en general los departamentos ministeriales, sin hacer una expresa y particular atribución de competencias.

c) Que el Ministerio de Hacienda es el que presenta un contacto más directo e inmediato con las relaciones jurídicas derivadas de la actuación de la «Columna de Abastecimiento Civil de Madrid y Zonas Liberadas», pues, ante la Dirección General del Tesoro (a la que corresponde, además, de modo general lo referente a operaciones del Erario público) se rindieron sus cuentas, en ella se entregó una lista de sus acreedores, en la que figuraba precisamente el entonces indeterminado propietario de la partida de café de que una Columna se hizo cargo en Santander, y en ella se entregaron también sus efectivos en metálico, en los que lógicamente hay que suponer incluidos los procedentes de la venta al público de dicho café. De tal modo que, aunque los problemas sobre débitos de la «Columna de Abastecimiento Civil de Madrid y

(6) «Se autoriza a los Departamentos ministeriales para proceder durante el año 1940 al reconocimiento y liquidación de aquellas obligaciones del Estado que, no estando contraídas al cierre del ejercicio económico de 1939, se hallen comprendidas en alguno de los siguientes grupos: c) Obligaciones causadas durante la guerra y bajo el dominio nacional o con posterioridad al fin de la guerra y antes del 31 de diciembre de 1939, relativas al pago de alquileres, servicios, suministros, obras y adquisiciones de oro y plata.»

Zonas Liberadas» durante el tiempo de su existencia hubieran sido incumbencia de otro Ministerio, al atender a los mismos después de liquidada ha de recaer sobre el de Hacienda, que es el que ha recogido su sucesión.

JESÚS GONZALEZ PEREZ

Registrador de la Propiedad,
Profesor Ayudante de Derecho Administrativo.

