

II.-NOTAS

CONFLICTOS JURISDICCIONALES

SUMARIO: 1. *El procedimiento en las cuestiones de competencia.*—2. *Aguas públicas.*—3. *Faltas penales y administrativas:* A) *Idea general.* B) *Falta de respeto.* C) *Falta de entrar en heredad cercada.* D) *Pastoreo en heredad ajena.*

1.—*El procedimiento en las cuestiones de competencia.* Decretos de 23 de noviembre de 1951 («BB. OO.» 29 y 30 noviembre) y de 1 de diciembre de 1951 («B. O.» 7 diciembre).

A) *Idea general.*

a) Para que pueda resolverse una cuestión de competencia es necesario que esté bien planteada, es decir, que los órganos estatales entre los que se plantea hayan cumplido con lo preceptuado en las normas procedimentales. Así lo establecen los cuatro D. c. que comentamos, al decir, en su segundo considerando, «que para que pueda entrarse a resolver el fondo de una cuestión de competencia es necesario que en su planteamiento y tramitación se haya dado cumplimiento a las normas procesales». Y dos de estos Decretos (los publicados en el «B. O.» de 30 noviembre) (1) han resaltado la importancia del cumplimiento de aquellas normas; en su cuarto considerando establecen «que la puntual observancia del detalle de todos estos requisitos procesales es especialmente importante en estos primeros tiempos de aplicación de la nueva Ley de conflictos jurisdiccionales, que conviene sea bien conocida y practicada con todo rigor y que no vaya adulterándose su rígida formalidad por concesiones a prácticas descuidadas en la tramitación de estos con-

(1) Sobre el procedimiento en las cuestiones de competencia positivas, vid. mi comentario al D. c. de 1 de febrero de 1950 en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, número 1, págs. 173 y sigtes. Sobre procedimiento en las cuestiones negativas, vid. mi comentario al D. c. de 11 de diciembre de 1950, en la misma Revista, número 4, páginas 213 y sigtes.

fictos». Estamos de acuerdo con esta doctrina, siempre que el formalismo no se lleve más allá de los límites que aconseja una interpretación prudente de los textos legales.

b) Por consiguiente, han de cumplirse inexcusablemente los preceptos contenidos en la Ley de 17 de julio de 1948 (2). Para el caso de que no ocurra así, la propia Ley da las siguientes normas:

a') Que los órganos encargados de resolver el conflicto «resolverán asimismo acerca de la validez del procedimiento seguido por los contendientes para su sustanciación, y corregirán las infracciones procesales en que éstos hayan podido incurrir, así como los casos de manifiesta improcedencia al plantear la cuestión o sostener la competencia» (artículo 4.º). Por eso el Jefe del Estado, de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado, examinó en los cuatro supuestos si se habían cumplido dichos trámites, declarando mal formadas las cuatro cuestiones de competencia positivas por los vicios esenciales que después se examinan.

b') «Cuando un conflicto jurisdiccional se declara mal suscitado y que no ha lugar a resolverse por incumplimiento de las respectivas normas procesales, se retrotraerá el procedimiento al trámite infringido, siendo válidos los anteriores y nulas las actuaciones posteriormente practicadas» (art. 5.º). En aplicación de este precepto, los cuatro Decretos reseñados acordaron reponer las actuaciones al momento anterior a aquel en que se cometió el vicio de procedimiento.

B) Promoción. Requerimiento de inhibición.

a) *Asesoramiento previo.*—Es necesario que la Autoridad requirente, antes de promover la cuestión, solicite el asesoramiento que preceptúa el art. 16. Cuando el requirente es el Gobernador civil o el Delegado de Hacienda, deberán solicitar el dictamen del abogado del Estado. Este requisito ha sido considerado esencial por múltiples Decretos (v. gr.: 3 noviembre 1949, 22 marzo 1948, 28 junio 1947, 11 noviembre y 5 diciembre 1946, 27 diciembre 1934, 25 enero, 4 febrero y 12 diciembre 1933, etc.). Ahora bien, no sólo es necesario pedir dicho dictamen, sino, además, que se acompañe al requerimiento, en virtud del art. 19, según veremos después (3).

(2) Sin embargo, en virtud de las normas transitorias de la Ley, todavía se resuelven cuestiones planteadas con arreglo a la legislación anterior. Cfr. mi comentario al D. c. de 21 de junio de 1951 en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 5, págs. 273 y sigtes.

(3) Decreto de 23 de noviembre de 1951 («B. O.», 30), (tercer considerando).

b) *Requerimiento de inhibición.*—Los Decretos comentados se refieren a los siguientes extremos :

a') Que el requerimiento debe dirigirse al órgano jurisdiccional que está conociendo del asunto (art. 17, párrafo primero). Así lo había establecido, entre otros, un D. c. de 14 de febrero de 1946, y otro de 23 de noviembre de 1951 («B. O.» del 29) afirma que «el requerimiento inhibitorio debía... enviarlo a la Audiencia, que era el Tribunal que en aquel momento estaba conociendo del asunto, puesto que la admisión de una apelación en ambos efectos, a tenor del art. 389 de la Ley de Enjuiciamiento civil, hace quedar en suspenso la jurisdicción del que dictó la resolución apelada para seguir conociendo de los autos principales y de las incidencias a que puedan dar lugar» (cuarto considerando).

b') Que el oficio deberá concretarse a un solo asunto; no puede referirse a varios; reiterada jurisprudencia había considerado este requisito como esencial (Ds. c. 13 mayo y 31 julio 1909, 10 febrero 1911, 17 agosto 1919, 15 abril y 31 mayo 1922), y, siguiendo esta dirección, el D. c. de 1 de diciembre de 1951 («B. O.» del 7) dice que «el Gobernador requirente ha cometido una infracción manifiesta de los requisitos que para el planteamiento de las cuestiones de competencia exige dicha Ley, pues, contra lo que expresamente se previene en su art. 19, *ha dirigido al Juez un solo requerimiento, en un único oficio, para que deje de conocer en dos procedimientos distintos dos juicios de faltas con numeración diversa y contra diferentes personas*» (tercer considerando).

c') Que en el oficio se deben hacer constar las razones legales en que se apoya la Autoridad requirente (art. 19, párrafo primero). También en este punto, en base al art. 8.º del derogado R. D. de 8 de septiembre de 1887, se habían dictado bastantes D. c. afirmando que no bastaba la cita de disposiciones genéricas (v. gr.: D. c. 15 diciembre de 1933) ni la de una disposición específica si no se mencionaba el artículo (v. gr.: D. c. 11 febrero 1922) (4). Un D. c. de 3 de noviembre de 1949 había establecido «que dicho requerimiento fué hecho sin citar textos legales en apoyo de la pretendida competencia gubernativa, refiriéndose simplemente al D. de 8 de septiembre de 1887, citado en bloque, y a «las demás disposiciones complementarias», así como a las «razones legales que se invocan en las referidas instancias», alusiones todas ellas a la legislación aplicable, que de ningún modo pueden entenderse como suficientes, dado el texto categórico del art. 8.º. Y dos D. c. de 23 de noviembre de 1951 («B. O.» del 30) afirman que al enviarse el requerimiento de inhibición deben «citarse en él literalmente los textos íntegros de las disposiciones legales, como se manda en su art. 19» (segundo considerando).

(4) Vid. GUASP: *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento civil*, 1943, I, pág. 461.

d') Y al oficio requiriendo de inhibición, «se acompañarán, originales o por copias autorizadas, el dictamen del Ministerio Fiscal, Abogado del Estado o Auditor... a que se refiere el art. 16» (art. 19, párrafo segundo). Y los dos D. c. de 23 de noviembre de 1951 («B. O.» del 30) afirman: «que no puede estimarse cumplido ese requisito por el hecho de que el Gobernador haya transcrito en su requerimiento los términos del dictamen sin decir expresamente que lo hace así, sino indicando solamente en los vistos que dicho dictamen ha sido favorable, pues con ello el requerido no llega a tener ese cabal conocimiento que la Ley pretende; sino que, por el contrario, es preciso que si el dictamen se copia en el acuerdo del Gobernador, se haga constar de modo preciso que se trata de una tal copia» (tercer considerando).

C) *Planteamiento. Contestación del Tribunal requerido.*

a) De los múltiples aspectos que ofrece el planteamiento de la cuestión, el D. c. de 23 de noviembre de 1951 («B. O.» del 29) se refiere concretamente a la interpretación del art. 22 de la Ley de 17 de julio de 1948, que dice: «... el requerido dictará auto o acuerdo dentro del plazo de cinco días *declarándose competente o incompetente*».

b) «Que la exigencia que contiene la última parte del art. 22 de dicha Ley... supone que en su resolución manifieste el requerido su opinión respecto a los hechos en que la contienda se suscite, formulando una respuesta a la doctrina contenida en el requerimiento inhibitorio, y dando contestación a las alegaciones y argumentos que en él se contienen». Por tanto, el Tribunal requerido «debió pronunciarse acerca de quién era competente, si la Administración o los Tribunales, para tramitar y fallar ese litigio, y ello sin pretender agotar antes la apelación de un auto que resolvió una excepción dilatoria, que no importa nada que quede pendiente si la totalidad del asunto ha de pasar a otra jurisdicción» (tercer considerando).

2.—*Aguas públicas. Competencia de los Tribunales.* Decreto de 23 de noviembre de 1951 («B. O.» del 2 de diciembre).

A) *Planteamiento de la cuestión.*

a) Se inició un juicio declarativo ordinario de mayor cuantía frente a un Ayuntamiento y a una comunidad de aguas, solicitando que, reconociendo el derecho de propiedad del demandante a una alcantarilla-

acueducto y la vigencia de una escritura de concordia y transacción otorgada en 1748, se destruya una presa construida por el Ayuntamiento demandado debajo de la alcantarilla y adosada a la misma en sus laterales, así como unas obras de encauzamiento de las aguas de abastecimiento de ese Municipio que se hicieron en un lugar en que la transacción prohibía ejecutar obras.

b) El gobernador civil de la provincia requirió de inhibición al Juez de primera instancia, basándose en que la autorización o prohibición de realizar obras o construcciones de los cauces públicos es materia expresamente reservada a la Administración por la Ley de Aguas.

c) El Juez insistió en su competencia.

B) La solución dada por el D. c. de 23 de noviembre de 1951.

Decide la cuestión en favor del Juzgado, de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado. La fundamentación del Decreto es la siguiente:

a) Que la razón aducida por el gobernador no puede ser bastante para justificar el cambio de competencia, por lo «que se refiere a las obras de una presa que, aunque se hayan realizado en un cauce público, se dice que se han apoyado en una construcción privada y se trata de determinar si han invadido con ello una propiedad particular sin autorización de su dueño. Aparte de que contradicen un acuerdo entre dos partes, cuya vigencia se trata de declarar» (tercer considerando).

b) «Que, por lo que se refiere a las obras de encauzamiento en un cauce público, a las que puede referirse la invocación de los preceptos de la Ley de Aguas que aduce el gobernador como infringidos, no puede tampoco desconocerse que el art. 257 de dicha Ley declaró que lo dispuesto en ella era sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos con anterioridad a su publicación y que lo que se trata de resolver en el pleito es si el demandante tiene por su título civil la escritura de transacción de 1748, uno de esos derechos anteriores a la Ley de Aguas que el juego de sus preceptos no permite desconocer» (cuarto considerando) (5).

(5) Según el art. 254 de la Ley de Aguas, «compete a los Tribunales que ejercen la jurisdicción civil el conocimiento de las cuestiones relativas...: 2.º, al dominio de las playas, álveos o cauces de los ríos y al dominio y posesión de las riberas, sin perjuicio de la competencia de la Administración para demarcar, apresar y deslindar lo perteneciente al dominio público...»

3.—*Faltas penales y administrativas*. Decretos de 23 de noviembre de 1951 («B. O.» de 1 diciembre) y Decretos de 1 de diciembre de 1951 («BB. OO.» de 8 y 9 de diciembre).

A) *Idea general*.

a) Muchos son los criterios doctrinales propuestos para distinguir las faltas penales y administrativas. En nuestra jurisprudencia sobre conflictos jurisdiccionales parece dominar el criterio según el cual son faltas penales las previstas en el Código penal y administrativas las previstas en los Reglamentos y Ordenanzas de policía.

b) La consecuencia es que corresponde a los Tribunales el conocimiento y castigo de las faltas previstas en el Código penal (Ds. c. de 11 y 30 noviembre 1897, 26 abril 1899 y 23 julio 1921), y a las Autoridades administrativas las infracciones de carácter administrativo, que son las *no previstas en el Código penal* (Ds. c. 22 abril 1911 y 29 enero 1914). Y en el caso de que un hecho esté previsto al mismo tiempo en el Código penal y en las Ordenanzas o Reglamentos de policía (supuesto de doble sanción) (6), la doctrina contenida en los Ds. c. da preferencia a los órganos jurisdiccionales, los cuales deben conocer del hecho aun cuando esté previsto en las disposiciones reglamentarias administrativas.

c) Por consiguiente, el criterio práctico que debe presidir la solución de un conflicto planteado entre la Administración y los órganos jurisdiccionales con motivo de una falta, será el ver si el hecho en cuestión se encuentra o no previsto en el Código penal, ya que si se encuentra previsto en él, debe darse preferencia a los órganos jurisdiccionales, y, en consecuencia, resolverse la cuestión en favor de los mismos.

En varios Ds. c. se han resuelto así varias cuestiones con motivo de distintas faltas.

B) *Faltas de respeto y consideración debida a la autoridad*.

a) Varios Ds. c. habían establecido que no pueden los alcaldes imponer multas por faltas de consideración y respeto (Ds. c. 5 julio 1916 y 18 agosto 1909), por lo que invade atribuciones judiciales el alcalde que impone multas por desobediencias leves a órdenes dictadas por él,

(6) Vid. mi comentario al D. de 13 de abril de 1950 en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 2, pág. 146.

aunque estuvieren penadas en las Ordenanzas (Ds. c. 23 julio 1921 y 2 mayo 1922) (7).

b) En un D. c. de 23 de noviembre de 1951 («B. O.» 1 diciembre) se señala que «siendo la falta de respeto y consideración debidos a la autoridad un hecho definido y castigado como falta en el número 5 del art. 570 de Código penal vigente, era a la jurisdicción ordinaria a quien correspondía exclusivamente su conocimiento, puesto que no se trata de un caso reservado por las Leyes a la autoridad administrativa, ni la represión de que la falta que se quiso corregir gubernativamente estuviere encomendada por las Leyes a los funcionarios de la Administración» (cuarto considerando) (8).

C) *Entrar en heredad cercada.*

a) También sobre esta falta se había dictado con anterioridad algún D. c. afirmando que corresponde su conocimiento a los órganos jurisdiccionales (v. gr., D. c. 18 septiembre 1914) y que no debió suscitarse cuestión de competencia al Juez municipal que conocía del juicio incoado contra un peón caminero que atravesó un terreno, sean cuales fueren los derechos que la Administración pueda invocar sobre el terreno, si se halla inscrito en el Registro a favor de un particular (D. c. 27 junio 1901) (9).

b) Y otro D. c. de 23 de noviembre de 1951 («B. O.» 1 diciembre) ha establecido «que los hechos de que ha conocido y han sido sancionados por el Jurado de la Hermandad Sindical de Labradores es indudable que se encuentran comprendidos como faltas en los arts. 589 y 590 del Código penal vigente, que castiga a los que, con cualquier pretexto (y con más razón sin alegar ninguno) atraviesan viñedos y a los que entran en heredad cercada sin permiso del dueño, por lo cual no pudieron incluirse tales hechos en las Ordenanzas de la Hermandad, ni puede ella atribuirse ni reconocer a su Tribunal Jurado competencia para entender en los mismos, según el principio general que atribuye el conocimiento de los delitos y faltas a la competencia de los Tribunales de Justicia recogido expresamente en el art. 141 de la Orden de 23

(7) Una exposición completa de esta doctrina puede verse en CASTEJÓN: *Faltas penales, gubernativas y administrativas*. Madrid, 1950, págs. 122 y sigs.

(8) El Decreto comentado se refiere también a otros dos problemas: la legislación local aplicable a Navarra (segundo considerando) y a la tramitación del recurso contra las multas impuestas por los alcaldes, que, según el art. 83, núm. 7.º, de la Ley Municipal de 1935, deben remitir los recursos al Juzgado. Dicho precepto ha sido sustituido por el art. 385 de la Ley de Régimen Local vigente.

(9) Vid. CASTEJÓN, op. cit., pág. 204.

de marzo de 1945, dictada precisamente para regular estos servicios de las Hermandades Sindicales» (segundo considerando).

D) *Pastoreo en heredad ajena.*

a) Es esta una de las materias en que han recaído más Decretos resolutorios de competencias, decidiendo los conflictos en favor de los órganos jurisdiccionales cuando —siguiendo la doctrina general— estaban sancionados los hechos en el Código penal (10).

b) Tres Ds. c. de 1 de diciembre de 1951 (publicados en los «Boletines Oficiales» de 8 y 9 de diciembre), siguiendo esta dirección jurisprudencial, han sentado la siguiente doctrina: «que los hechos de que ha conocido y han sido sancionados por el Jurado de la Hermandad de Labradores, es indudable que se encuentran comprendidos en las normas de los arts. 592 al 594 del Código penal vigente, por lo cual no pudieron incluirse en sus Ordenanzas, ni puede atribuirse la Hermandad ni reconocer a su Tribunal Jurado competencia para entender de los mismos, según el principio general que atribuye el conocimiento de los delitos y faltas a los Tribunales de Justicia, recogido expresamente en el art. 141 de la Orden de 23 de marzo de 1945» (segundo considerando).

Jesús GONZALEZ PEREZ

Registrador de la Propiedad

Profesor-Ayudante de Derecho Administrativo

(10) Vid. CASTRÓN, *op. cit.*, págs. 212 y sigs.