II-.NOTAS

CONFLICTOS JURISDICCIONALES

SUMARIO: I. *Requisitos para promover cuestiones positivas.*—II. *Procedimiento en las cuestiones positivas.*—III. *Interdictos en materia de expropiación.*—IV. *El proceso del artículo 41 L. H. y el procedimiento de apremio.*—V. *Proceso del artículo 41 L. H. y montes públicos.*—VI. *La jurisdicción ordinaria y delitos sobre productos forestales.* VII. *Competencia para fijar indemnización de un concesionario de minas a otros colindantes.*—VIII. *Competencia para fijar indemnización a arrendatario de un inmueble expropiado.*

I.—Los requisitos para promover cuestiones de competencia positivas. Decreto de 21 de mayo de 1953 («B. O.» 24 mayo).

A. *Requisitos objetivos.*

a) Como se ha proclamado insistentemente por la doctrina (1), para que se pueda promover con eficacia una cuestión positiva, es necesario que el órgano requerido se atribuya el conocimiento de un asunto que el requirente estima pertenece a su esfera de atribuciones. Por tanto, cuando el requerido es un órgano jurisdiccional que no se ha atribuído el conocimiento de un asunto que se estima competencia de la Administración, no es posible promover el conflicto.

b) El artículo 9 de la ley de 17 de julio de 1948 (al que se refiere el D. c. de que damos noticia) dice que las cuestiones positivas «únicamente las suscitarán para reclamar el conocimiento de los negocios en que, por virtud de disposición expresa corresponde entender»; el artículo 13 precisa hasta qué momento puede plantearse la cuestión, y el artículo 16 habla de que tanto las autoridades administrativas como las judiciales «que

(1) Sobre los requisitos objetivos, vid. D. c. 20 de diciembre de 1951 (comentado en Revista de Administración Pública, núm. 7, pág. 147), y D. c. 9 de octubre de 1952 (Revista de Administración Pública, núm. 9, pág. 176).

entiendan que otra distinta jurisdicción *está conociendo de un negocio que a ellas compete ..»*

B. *La doctrina del D. c. de 21 de mayo de 1953.*

En el cuarto considerando establece la siguiente acertada doctrina: «Que no pudiendo ser apreciada la existencia del acto judicial contra el que se dirige el requerimiento de la Administración, falta el requisito fundamental para que pueda darse una cuestión de competencia, para lo que es preciso que una de las autoridades competentes esté conociendo de un negocio de que la otra estima que le corresponde entender en virtud de disposición expresa, conforme al artículo 9 de la ley de conflictos jurisdiccionales, por lo que en este caso la cuestión de competencia ha de tenerse por mal suscitada y reponer las actuaciones judiciales al momento en que se recibió el requerimiento de inhibición.»

C. *La doctrina de cuatro Decretos de 2 de julio de 1953* («Boletines Oficiales» de 7, 8, 9 y 10 de julio).

En el cuarto considerando de estos D. c. se señala que «no es obstáculo para el planteamiento de una cuestión de competencia el que el requirente no pueda conocer del asunto que reclama en la concreta fisonomía procesal que ha dado a su pretensión el demandante, pues lo que caracteriza a estos conflictos jurisdiccionales es que una autoridad administrativa y otra judicial se estiman a sí propias competentes para conocer el que la ha entablado, sino la verdadera forma que, según creen una y otra, corresponde a su auténtica naturaleza; no es que el juez pida resolver sobre una reclamación administrativa, ni que la Administración solicite fallar en una acción judicial, sino que aquél cree que, en el fondo, se trata de una pretensión que debe revestir forma judicial, y ésta entiende que a tal pretensión debe dársele un cauce administrativo, independientemente del que de hecho haya elegido el demandante o reclamante».

II.—PROCEDIMIENTO EN LAS CUESTIONES DE COMPETENCIA POSITIVAS.

A. *Requerimiento de inhibición.*

a) Reiterados D. c. habían establecido, tanto durante la vigencia del Real Decreto de 8 de septiembre de 1887 como después de entrar en vigor la Ley de 27 de julio de 1948, la necesidad de que en el requerimiento de inhibición se citaran literalmente los textos íntegros de

las disposiciones legales, como se manda en su artículo 19. De no hacerse así, los D. c. señalaban que el conflicto estaba mal planteado.

b) Este criterio formalista de la jurisprudencia anterior viene a ser modificado en cuatro decretos últimamente dictados, de 2 de julio de 1953 («BB. OO.» de 7, 8, 9 y 10 de julio), al establecer «que el hecho de que en el requerimiento se haya copiado el precepto en que se fundaba, omitiendo alguna frase del mismo, y se hayan citado los preceptos que se estimaban aplicables de la Ley de Conflictos jurisdiccionales, sin transcribir su texto, constituye, efectivamente, un vicio procesal; pero no debe entenderse que en este caso llegue a constituir defecto bastante para anular el procedimiento, con lo cual no sólo se conseguiría un retraso que perjudicaría a las partes, sino simplemente una irregularidad que ha de cuidar el delegado de Hacienda de evitar en casos semejantes» (tercer considerando). Esperemos que esta elogiable doctrina tenga acogida en los sucesivos D. c. en los que se planteen vicios de procedimiento.

B. *Suspensión del procedimiento por el órgano requerido.*

1. *La doctrina anterior.*

a) El órgano requerido de inhibición —dice el artículo 20, cuando lo es un órgano jurisdiccional, y el artículo 21, cuando lo es uno administrativo—, luego que reciba el oficio inhibitorio, suspenderá todo procedimiento en el asunto a que se refiera, mientras no termine la contienda, siendo nulo cuanto después se actuare. La legislación anterior a la Ley de 17 de julio de 1948, contenía un precepto análogo, si bien referido únicamente al caso de que fuese requerido un órgano jurisdiccional— consecuencia del trato de disfavor a que se sometía a estos órganos—. «El Tribunal o Juzgado requerido de inhibición —decía el Real Decreto de 1887—, luego que reciba el oficio, suspenderá todo procedimiento en el asunto a que se refiere, mientras no termine la contienda por desistimiento del Gobernador o por decisión real, so pena de nulidad de cuanto después se actuaré. Sin embargo, los Jueces de instrucción podrán seguir practicando las diligencias más urgentes y necesarias para la comprobación del hecho, absteniéndose en todo caso de dictar auto de procesamiento ni de detención» (art. 9, R. D. 8 septiembre 1887).

b) Los D. c. dictados a propósito de este precepto del Real Decreto de 1887 han sido numerosísimos. Creemos que la doctrina en en ellos contenida es aplicable a la nueva Ley, por inspirarse en el mismo principio de aquél. Como dice el D. c. de 29 de agosto de 1912, recibido el requerimiento de inhibición, hay que suspender todo

procedimiento; de otro modo es nulo cuanto se actúe. Y en el mismo sentido se pronuncian los D. c. de 25 de abril de 1891, 16 de abril de 1892, 25 de marzo de 1893, 9 y 6 de mayo de 1896, 29 de mayo de 1897, 25 de febrero de 1898, 6 de septiembre de 1899, 31 de agosto de 1900, 20 de junio de 1902, 3 de agosto de 1913, 26 de mayo de 1915, 25 de abril de 1921, 29 de diciembre de 1928, 6 y 11 de agosto de 1930, 25 de enero y 29 de noviembre de 1932, 14 de febrero de 1946. Después de la Ley de 17 de julio de 1948, también se han dictado varios D. c. —de 5 y 20 de noviembre de 1952 (2)—, los cuales han insistido en la doctrina anterior.

c) Por consiguiente, la regla general consiste en que no es posible realizar válidamente acto alguno después de recibido el requerimiento de inhibición. Sin embargo, esta regla general tiene algunas excepciones:

a') Cuando el requerido es un órgano jurisdiccional, «los Jueces de Instrucción podrán seguir practicando las diligencias urgentes y necesarias para la comprobación del hecho, absteniéndose en todo caso de dictar auto de procesamiento ni de prisión» (art. 20, párrafo segundo, Ley 17 julio 1948) (3), habiéndose afirmado que entre las diligencias urgentes que pueden practicarse después de recibido el requerimiento de inhibición no figuran la terminación del sumario, su elevación a la Audiencia, ni las que pueda practicar ésta al recibir la causa (D. c. 6 septiembre 1899).

b') Cuando el requerido sea un órgano administrativo, «podrá, no obstante, continuar válidamente el procedimiento administrativo si el Ministro a cuyo Departamento corresponda conocer del asunto por razón de la materia así lo acordase en resolución fundada, por estimar que la suspensión puede causar grave perjuicio al interés público» (art. 21, párrafo segundo), si bien en este caso, cuando la cuestión se decidiera después a favor de la jurisdicción ordinaria, «tendrán los interesados derecho a que la Administración les indemnice los perjuicios que les hubiere irrogado el alzamiento de la suspensión del procedimiento administrativo, previa demostración cumplida de la existencia y cuantía de dichos perjuicios».

2. *La doctrina del D. c. de 1 de mayo de 1953* («B. O.» 6 mayo).

a) En el presente D. c. se plantea un interesante problema: el del momento en que debe suspenderse el procedimiento, ya que el

(2) De estos D. c. nos hemos ocupado en esta Revista, núm. 9, pág. 180, y número 10, pág. 176 y ss.

(3) Gómez Orbaneja y Herce se plantean el problema de qué es lo que ocurrirá si al recibirse el requerimiento de inhibición ya se hubiese acordado el procesamiento o la detención. Cfr. *Derecho procesal*, 3.ª ed., Madrid, 1951, t. I, pág. 91 y ss.

Ayuntamiento requirente notificó al Juzgado que se dirigía al Gobernador civil para que entablara cuestión de competencia, y el Juzgado, al recibir este oficio, dictó providencia ordenando suspender el procedimiento hasta que se recibiese el requerimiento de inhibición.

b) Ante tal situación de hecho, el D. c. de 1 de mayo de 1953, en el cuarto considerando, sienta la siguiente acertada doctrina: «Que el Juez no debió suspender el procedimiento al recibir el anuncio del Ayuntamiento de que había solicitado del Gobernador el planteamiento de una cuestión de competencia, sino luego de recibir el requerimiento de inhibición del propio Gobernador, conforme al artículo 20 de la Ley de 17 de julio de 1948, pero ello no ha de estimarse que llegue a constituir un vicio que haga necesario tener por mal formada la cuestión de competencia, si bien debe evitarse en lo sucesivo.»

C. *El acto dictado por la autoridad judicial requerida* (Decretos de 2 de julio de 1953 («BB. OO.» 7, 8, 9 y 10 julio).

En estos D. c. se plantea el problema de la legitimación para interponer recurso de apelación contra el auto dictado por la autoridad requerida y el de la comunicación de dicho auto a la autoridad requirente, problemas que se resuelven de acuerdo con la jurisprudencia anteriormente dictada.

a) *Legitimación para interponer recurso de apelación.*—En el segundo considerando de los citados D. c. se señala que únicamente las partes están legitimadas para interponer el recurso de apelación, «y que el Delegado de Hacienda, que no era parte en el procedimiento judicial (en el que no había comparecido la Administración), sino la otra autoridad contendiente en la cuestión de competencia, no podía entablar un recurso de apelación contra dicho auto, recurso que a quien corresponde es sólo a las partes, según se especifica en el artículo 23 de dicha Ley, cuando se trata de una resolución administrativa, y según debe entenderse también, aunque no se diga expresamente, en el 25, cuando lo apelado es una decisión judicial».

b) *Comunicación del auto a la autoridad requirente.*—En los D. c. citados se señala que el auto por el que el órgano jurisdiccional requerido se declaró competente no tenía por qué haber sido notificado antes de devenir firme al órgano administrativo requirente, «al cual sólo había de serle comunicada la adopción de dicha resolución cuando ésta fuese firme, según dispone el artículo 30 de la Ley de 17 de julio de 1948».

III.—Los interdictos en materia de expropiación forzosa.

A. *Los interdictos y la Administración pública.*

a) Muchos son los D. c. dictados acerca de la procedencia de interdictos contra los actos de la Administración perturbadores de la posesión. La doctrina establecida con bastante generalidad ha sentado la improcedencia de interdicto cuando la Administración obra dentro de su esfera de atribuciones (4).

b) La materia en que son más numerosos los D. c. es, sin duda alguna, la de la expropiación forzosa. El artículo 4.° de la vieja Ley de expropiación forzosa de 1879 —precepto que con algunas variantes se mantiene en el reciente anteproyecto de Ley de Expropiación forzosa, redactado por el Instituto de Estudios Políticos— dispone que: «todo el que sea privado de su propiedad sin que se hayan llenado los requisitos expresados en el artículo anterior, podrá utilizar los interdictos de retener y recobrar para que los Jueces le amparen y, en su caso, le reintegren en la posición amenazada o perdida».

B. *La doctrina del D. c. de 21 de mayo de 1953* («B. O.» 24 mayo».

El Decreto de que damos noticia, siguiendo una jurisprudencia reiteradísima, ha sentado la procedencia de un interdicto contra los actos perturbadores de la posición, cuando no se ajusten a las normas contenidas en la Ley de Expropiación forzosa.

a) El hecho contra el que se dirigía la demanda interdictal consistía en el tendido de una línea telefónica por la fachada y patio de una casa, y el requerimiento de inhibición que formuló la Administración ante el órgano jurisdiccional que conocía del interdicto, se fundaba en que se dieron los supuestos requeridos por la Ley en la constitución de servidumbre del paso del hilo por la fachada.

b) Ahora bien: el cumplimiento de estos requisitos legales para poder establecer la servidumbre forzosa, en lo relativo a la fachada del edificio, no precedieron a la ocupación que supone la instalación del cable, y, en consecuencia, en el cuarto considerando de este Decreto se establece: «que el interdicto se dirigía, pues, contra un verdadero despojo, realizado en contra de lo dispuesto en la Ley de Expropiación forzosa y en la legislación especial de esta servidumbre, cuya naturaleza se

(4) Cfr. Revista de Administración Pública, núm. 3, pág. 283 y ss., y núm. 9, pág. 180.

equipara con razón a las expropiaciones (5), por lo cual procede, a tenor del artículo 4.° de la Ley de 10 de enero de 1879, y que aunque pudiera entenderse que parte de la posesión arrebatada no podía ser recuperada porque un año después fué tomada por la Administración con arreglo a Derecho, para otra parte de esta posesión perturbada, la que se refiere al patio-jardín no puede ser operante esta razón, aparte de que la finalidad del interdicto de restaurar el estado posesorio perturbado sólo puede ser referida al resolver la competencia que ha surgido a aquella perturbación que se concreta en la demanda y que es el supuesto de hecho del proceso, la competencia sobre el cual se discute».

IV.—El proceso del artículo 41 L. H. y el procedimiento de apremio administrativo. Decretos de 2 de julio de 1953 («BB. OO.» 7, 8, 9 y 10 julio).

A. *Planteamiento del problema.*

a) En procedimiento de apremio administrativo seguido contra un deudor a la Hacienda pública, se embargan bienes inscritos en el Registro de la Propiedad a nombre de persona distinta.

b) El titular registral inicia proceso del artículo 41 L. H. contra el recaudador de contribuciones.

c) El Delegado de Hacienda requiere de inhibición al Juzgado ante el que se tramita el proceso del artículo 41 L. H., y el Juzgado insiste en su competencia.

B. *La solución dada por cuatro D. c. de 2 de julio de 1953.*

Resuelven la cuestión en favor del Delegado de Hacienda, en base a las consideraciones siguientes (6.° y 7.° considerandos):

a) Que ha de entrarse a decidir la cuestión de competencia aquí planteada, y al examinar el fundamento que alega el requirente como base de la misma, aparece el precepto del artículo 121 del vigente Estatuto de Recaudación, en el que se dispone que el procedimiento de apremio será exclusivamente administrativo, siendo privativa de la Administración la competencia para resolver sus incidencias, y sin que puedan

(5) Así lo habían establecido con anterioridad varios D. c., que afirmaron la imposibilidad de establecer servidumbres en la propiedad particular sin cumplir con los requisitos de la legislación de expropiación. Cfr., entre nosotros, los D. c. de 20 de enero y 27 de febrero de 1883 y 10 de junio de 1902.

los Tribunales ordinarios admitir demandas en la materia hasta que haya sido agotada la vía gubernativa, por lo cual, habiéndose realizado el embargo administrativo dentro de un procedimiento de esa naturaleza, seguido para la percepción de débitos al Tesoro por contribuciones no satisfechas, y afectando dicho embargo a los frutos de la finca que la Administración tiene como objeto de tributación, si bien la titularidad jurídica y registral que invoca el demandante la atribuye a distinta persona de aquella contra la que se dirige el procedimiento de apremio, bien porque se trate de una extralimitación del terreno por el recaudador, o bien porque, habiendo sido dividida la finca total, no se haya puesto el registro tributario de acuerdo con la realidad jurídica, o que cualquier vicio de tramitación ha de entenderse que todo el problema nace y se desenvuelve en un procedimiento de la esfera administrativa.

b) Que dentro de esa esfera administrativa tienen los que estimen lesionados sus derechos inscritos por actos del recaudador medios suficientes para la defensa de los mismos, y señaladamente el que determina el párrafo tercero del artículo 38 de la Ley Hipotecaria vigente, al ordenar que se sobreseerá todo procedimiento de apremio respecto de los frutos de bienes inmuebles en el instante en que conste en autos (y hay que entender que igualmente en el expediente administrativo) por certificación del Registro de la Propiedad que dichos bienes constan inscritos a favor de persona distinta de aquella contra la cual se decretó el embargo o se sigue el procedimiento, lo que, en el caso de terceros adquirentes, y salvo la preferencia para la anualidad corriente al hacerse la inscripción, se ve reflejado en el párrafo segundo del número segundo del artículo 130 del Estatuto de Recaudación, disponiendo, pues, los titulares inscritos en el Registro de la Propiedad de medios que no han utilizado, y que deben ser intentados, para agotar la vía gubernativa, antes de acudir con un juicio de propiedad ante los Tribunales.

V.—El proceso del artículo 41 de la Ley Hipotecaria y los montes públicos catalogados.

A. *El Catálogo de montes de utilidad pública.*

a) No ofrece duda que el Catálogo de montes de utilidad pública constituye uno de los supuestos típicos de lo que, con terminología nada perfecta, se ha llamado —para diferenciarlos de los Registros jurídicos— Registro administrativo. Los Registros jurídicos son servicios públicos, a través de los cuales el Estado satisface una de las finalidades más importantes que desarrolla en la vida social: la de la seguridad jurídica. Los Registros jurídicos desarrollan una función que se ha denominado publicidad; acreditan frente a todos que lo que en ellos figura es cierto (prin-

cipio de publicidad), y en ciertos casos el titular de un derecho con arreglo al Registro goza de una posición inatacable, aun cuando los actos de los que ha nacido su derecho adoleciesen de vicio de nulidad; se da, por tanto, una adquisición *a non domino* (principio de fe pública registral) (6).

b) Por el contrario, los Registros administrativos cumplen una finalidad mucho más limitada. También en ellos se constata una realidad, pero con la única finalidad de que sea utilizada por la Administración para cumplir alguna de las funciones que le están encomendadas. Mientras los Registros jurídicos desarrollan una función administrativa, los Registros administrativos son meros medios para poder cumplir otras finalidades. Pues bien, el Catálogo de montes de utilidad pública es un Registro administrativo; se limita a facilitar a la Administración sus funciones protectoras de la riqueza forestal, permitiendo comprobar qué montes son los que por su utilidad pública están exceptuados de la legislación desamortizadora (7).

c) Sin embargo, una realidad, por desgracia cada día más frecuente, es la que atribuye a Registros puramente administrativos funciones propias de los Registros jurídicos, dando lugar a conflictos entre unos y otros, que en un buen sistema legislativo nunca deberían producirse. Esta equivocada legislación también se ha dictado con ocasión del Catálogo, y el resultado ha sido una cantidad enorme de conflictos entre el mismo y el Registro de la Propiedad. Existen muchas parcelas que aparecen inscritas, por un lado, a nombre de un particular, en el Registro de la Propiedad; por otro, a nombre de una entidad pública, en el Catálogo.

d) Uno de los aspectos en que, desde la aparición de la última Ley Hipotecaria, el conflicto entre Catálogo y Registro ha surgido con más

(6) Sobre la función administrativa registral, vid. PRESUTTI: *Principii fondamentali di Scienza dell'amministracione*, Milán, 1903, pág. 286 y ss., y ROYO-VILLANOVA (A. y S.): *Elementos de Derecho administrativo*, 22.ª ed., 1950, t. I, pág. 352, así como mi trabajo *Naturaleza del procedimiento registral*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», septiembre 1949, pág. 383.

(7) Artículo 3.º R. D. 22 de enero de 1862, R. O. 5 de febrero de 1862; artículo 4.º de los adicionales de la Ley de montes de 24 de mayo de 1863, y artículo 8.º, Ley de 30 de agosto de 1896. De estas disposiciones y de todas las primeras dictadas sobre el Catálogo —especialmente artículo 3.º, R. D. 1862— se desprende de un modo claro su naturaleza administrativa; se trata de que la Administración conozca cuáles son los montes exceptuados de la legislación desamortizadora, para impedir su venta, y así lograr su conservación, de análoga manera —por citar otro ejemplo de Registro administrativo— a como los Registros de aprovechamientos de las aguas públicas son —así lo dice la sentencia de 30 de septiembre de 1931— «medio conducente para la reunión de datos estadísticos y para el mejor conocimiento del régimen de las corrientes y del caudal aprovechado de las mismas, según expresa el preámbulo de dicha soberana disposión». Vid. MARTÍN RETORTILLO, *Cuestiones jurídico-fiscales sobre los montes de los pueblos*, Barcelona, 1944, págs. 70 y ss., y *La posesión en montes públicos*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», t. 164 (1943), págs. 270 y ss., GUAITA, *Régimen jurídico-administrativo de los montes*, Santiago, 1951, págs. 47 y ss.

frecuencia, ha sido el de los procesos iniciados por el titular registral al amparo del artículo 41 de la Ley Hipotecaria frente a aquella entidad pública que obstaculizaba el ejercicio de sus derechos.

B. *La doctrina del D. c. de 1 de mayo de 1953* («B. O.» 6 mayo) y *el D. c. de 21 de mayo de 1953* («B. O.» 24 mayo).

Los presentes D. c., siguiendo la reiterada doctrina que habían establecido otros anteriores (cinco de 3 de noviembre de 1949 y uno de febrero de 1950) (8), afirman que el titular registral de un derecho real sobre un monte público catalogado puede utilizar, para hacer efectivo su derecho, el proceso del artículo 41 de la L. H. La doctrina del Consejo de Ministros—siguiendo los dictámenes del Consejo de Estado—se basa en las consideraciones siguientes:

a) «Que es doctrina que ha venido siendo mantenida en los Decretos decisores de competencia (así, en los de 10 de febrero de 1911 y 17 de septiembre de 1916) que de la reivindicación de fincas que se estiman por la autoridad gubernativa incluídas en un monte en estado de deslinde, corresponde conocer a la jurisdicción ordinaria, por tratarse de demanda de propiedad fundada en títulos civiles, y que, según ya se ha resuelto también en otros casos, el juicio regulado en el artículo 41 de la vigente Ley Hipotecaria puede ser considerado como verdadero juicio de propiedad, en el que pueden ser discutidas las cuestiones de dominio que quedan fuera de la presunción posesoria en favor de la Administración, fundada en la inclusión de su monte en el Catálogo» (segundo considerando del Decreto de 1 de mayo de 1953).

b) «Que, según se reconoce igualmente en los Decretos primeramente citados, y en otros como el de 9 de julio de 1919, no es obstáculo para la atribución de esta competencia a los Tribunales el hecho de que no se haya agotado la vía gubernativa, porque esta omisión será excepción o defecto de procedimiento apreciable solamente por quien tiene competencia para conocer del juicio de propiedad» (tercer considerando, D. c. citado).

C. *Apreciación crítica.*

La posibilidad de que un titular registral inicie un proceso del artículo 41 L. H. frente a una entidad administrativa que, con arreglo al Ca-

(8) Sobre los mismos, vid. mi trabajo *El proceso del artículo 41 L. H. y los «montes públicos catalogados»*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», enero 1950, página 36 y ss., y mi comentario al último D. c. cit. en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 1, pág. 177. Cfr., también, PUJOL GERMÁ, *Montes públicos; cuestiones acerca de su propiedad y posesión*, «La Administración Práctica», 1950, págs. 100 y ss., acerca de los modos de proteger la riqueza forestal después de aparecer la L. H.

tálogo, es poseedora de un monte público, ha sido censurada por GARRIDO y SERRANO; hasta se llega a discutir el que, en caso de conflicto, prevalezca el Registro de la Propiedad sobre el Catálogo (9). Si la primera afirmación podía ser discutible, la segunda es, en absoluto, inadmisible, y esperamos que no llegue a prevalecer en la Ley de montes que actualmente se prepara, pues, de prevalecer el criterio contrario, se consumaría uno de los más graves atentados contra los principios fundamentales de nuestro Ordenamiento jurídico. En efecto:

a) La Administración únicamente debe gozar de privilegios —Derecho administrativo, diferente del Derecho común—, cuando los medios que las normas jurídicas comunes ponen en sus manos no basten para satisfacer la necesidad pública de que se trate. Está de moda defender los privilegios de la Administración con desprecio de los más sagrados derechos de los particulares. Y es necesario acabar de una vez con esta tendencia. Bien están los privilegios de la Administración, pero únicamente cuando tales privilegios sean imprescindibles, absolutamente imprescindibles, lo que no ocurre en el caso de los montes de utilidad pública. Los medios que el Derecho común pone a disposición de la Administración, lo mismo que al alcance de los particulares, garantizan suficientemente los derechos de las entidades públicas. Si en algunos casos tales medios fallan, no es por defecto del sistema —lo que, implícitamente, reconocen SERRANO y GARRIDO—, sino por culpa exclusiva de los propios servidores de la Administración (10).

b) Si el particular actúa con diligencia para garantizar sus derechos inscribiendo en el Registro de la Propiedad sus parcelas, ¡que las entida-

---

(9) En *Consideraciones sobre una posible reforma de la legislación de montes*, «Revista de Estudios Agro-Sociales», octubre-diciembre 1952, pág. 33 y ss. Literalmente se dice: «Y si bien es cierto que la Administración puede en el juicio del artículo 41 de L. H. alegar los medios conducentes a la prueba de su propiedad, no puede desconocerse la precaridad (?) de la nueva situación. Es preciso comprender que, de no poner coto a los principios en que se informan dichos procedimientos, puede llegarse paulatinamente a un empobrecimiento del patrimonio forestal en manos de entidades públicas. Si bien es verdad que las entidades también tienen abierta la puerta del Registro de la Propiedad, es lo cierto que por una serie de factores se desvanece la eficacia real de tal medio jurídico: basta tener en cuenta la *mayor diligencia que en estos casos demuestran los particulares* para dar estado legal a lo que en sus comienzos no son sino simples usurpaciones o precarias concesiones de aprovechamiento». Acerca de la posibilidad de acudir al proceso del art. 41, L. H., realmente son de peso las razones que en contra del mismo alega la doctrina. Cfr. GUAITA, ob. cit., págs. 97 y ss. Pero lo que en modo alguno puede ponerse en discusión es que el tercero hipotecario adquiere una posición inatacable, que puede hacer valer en el proceso oportuno. Y contra ella no puede prevalecer el catálogo.

(10) Por eso ha podido objetarles PEDRO CABELLO, desde la «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1953 (pág. 316), que «se muestran parciales, por atender unilateralmente el problema de los montes públicos y olvidar la coexistencia de leyes o las consideraciones económicas de la indiferencia y el abandono frente a la productividad».

des públicas hagan lo mismo!, y que adopten cuantas medidas estimen necesarias para impedir que sus funcionarios por incompetencia, desidia u otra causa peor, no empleen los medios legales a su alcance —que son muchos— para proteger la riqueza forestal. Pero si la inscripción en el Registro es garantía suficiente de los derechos inscritos, ¿por qué vamos a tener que arbitrar garantías distintas que provocarán una serie interminable de conflictos? Para GARRIDO y SERRANO sería una medida perfectamente lógica aquella que diera preferencia absoluta al Catálogo. Con un criterio administrativista exagerado, verían con muy buenos ojos que un particular que, confiándose en un servicio público del Estado como es el Registro de la Propiedad, compra un terreno de quien en el Registro aparece con facultad para transmitirlo, resulte despojado de sus derechos si da la casualidad de que dicho terreno resulta ser la parcela de un monte inscrito en el Catálogo. Y ¿por qué ha surgido este conflicto? No por culpa del particular —bastante precaución tuvo con cerciorarse de que con arreglo al Registro adquiría un inmueble de quien tenía facultad para transmitirlo—, sino porque los servidores de la Administración no adoptaron en tiempo oportuno las medidas necesarias para impedir que una parcela de un monte público tuviese acceso al Registro a nombre de persona distinta a la que, según el Catálogo, era su titular. Si la entidad pública tenía títulos para ello, podía fácilmente —facilísimamente— haber obstaculizado cualquiera inscripción que le fuese perjudicial. Por ello, es inadmisible que las culpas de los funcionarios públicos las pague un particular, sin que aquéllos incurran en responsabilidad alguna. Es hora de acabar con este paraíso de irresponsabilidad de los funcionarios públicos que es la Administración española.

c) La inmatriculación de una finca en el Registro de la Propiedad requiere una serie de circunstancias que garantizan los derechos de los verdaderos titulares de la finca que se quiere inscribir. Buena prueba de ello es que no son muchos los casos en que surgen conflictos entre particulares con motivo de una inmatriculación mal hecha. Sin embargo, cuando en la inmatriculación está relacionada una entidad pública, los conflictos surgen en número extraordinario. ¿No es ello prueba evidente de que el defecto está, más que en el sistema, en lo mal que funciona la Administración? Pero, además, es que en el actual Reglamento hipotecario existe un precepto destinado, precisamente, a impedir que se inscriban en el Registro parcelas de montes públicos, lo que constituye una garantía más de la *desvalida* Administración; me refiero al artículo 280 R. H., en cuyo párrafo segundo se dice: «en los expedientes de dominio relativos a fincas destinadas a montes será necesario dar conocimiento de la incoación de aquéllos a la Jefatura del Distrito forestal correspondiente, y si se tratare de fincas rústicas próximas a montes públicos, se dará el mismo conocimiento cuando el Juez lo estime conveniente». Por este camino es por el que deben articularse cuantas garantías se crean oportunas en

favor de la Administración. Pero lo que es insostenible es vigorizar, confiriéndole atributos exclusivos de los Registros jurídicos a un Registro que, por su nacimiento y finalidad, es puramente administrativo (11). Hoy, que se tiende a la unidad de Registro, es absurda una tendencia contraria, cuando existen otras medidas que son las que los funcionarios de la Administración tratan de evitar en ésta como en toda reforma legislativa: responsabilidad, copia del Catálogo en los Registros de la Propiedad y obligación de que, al inmatricular una finca que pueda dudarse si es parcela de un monte público, se dé conocimiento a la Administración forestal. Y si no se hace así, la responsabilidad será: del Registrador, cuando no dé el aviso, y de los funcionarios de la Administración forestal, cuando, habiendo recibido el aviso, no precisen concretamente si la parcela en cuestión es o no parte de un monte público. Y, por otro lado, inscribir en el Registro. Si se cree necesario, ¡que se reduzcan al mínimo los aranceles»; pero que se inscriba. Y no esa monstruosidad de convertir al Catálogo en un Registro de la Propiedad.

VI.—Competencia de la jurisdicción ordinaria para conocer de un proceso penal incoado por la sustracción de productos forestales depositados judicialmente. Decreto de 21 de mayo de 1953 («B. O.» 24 mayo).

A. *Planteamiento de la cuestión.*

a) En un proceso del artículo 41 L. H. seguido por un particular contra el Patrimonio Forestal del Estado, el Juzgado acordó la interven-

(11) Cfr. Marín Pérez: *Introducción al Derecho registral*, ed. «Rev. Dcho Priv.», págs. 147 y ss. Que la única solución eficaz para proteger la riqueza forestal de las Entidades públicas es, aparte de configurar a los montes públicos bienes de dominio público, su inscripción ha sido proclamada por la generalidad de la doctrina que se ha ocupado del tema, ya que es indudable que tales montes son, hoy por hoy, inscribibles. En contra de su inscripción se había manifestado García Ormaechea, en *El catálogo de montes públicos y el Registro de la propiedad*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», t. 149 (1926), págs. 122 y ss. Pero, como ha afirmado Guaita (ob. cit., pág. 97), no configurándose hoy como bienes de dominio público, la posibilidad de inscripción no ofrece duda, inscripción que es sumamente conveniente, como habían afirmado, entre otros, Alcalá-Zamora, *La inscripción de los montes públicos en el Registro de la propiedad*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1925, pág. 166, y Mañueco, *Prescripción de los montes públicos*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1925, págs. 571 y ss.

No se resuelve el problema con la eliminación del art. 41, L. H., como, alegremente, parece señalarse a veces, ya que, como antes se ha dicho, siempre quedaría el problema del tercero hipotecario, cuya posición inatacable nadie puede discutir si no es acabando con los más elementales principios en que se basa la seguridad jurídica. Y tercero hipotecarios lo son casi en su totalidad los actuales titulares registrales. Por ello, aun acudiendo a un proceso declarativo ordinario, su postura resultaría comodísima, venciendo a la Entidad pública que, según el catálogo, fuese poseedora del monte en cuestión.

ción de los productos de la finca en cuestión, que fueron confiados a un depositario designado judicialmente.

b) Dicho depositario formula una denuncia por haberle sido arrebatados parte de los bienes depositados, y, como consecuencia de la denuncia, se incoa el oportuno sumario.

c) El Gobernador civil requiere de inhibición al Juez de Instrucción, por entender que existe una cuestión previa de carácter administrativo en el sumario, ya que el artículo 10 del Real Decreto de 1 de febrero de 1901 atribuye a los Gobernadores la facultad de mantener el Estado en la posesión de los montes catalogados, mientras no sea vencido en juicio competente de propiedad.

B. *La solución dada por el Derecho común de 21 de mayo de 1953.*

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

a) Que lo que ha producido la deposición de esa parte del monte y esas maderas, que la Administración entiende que forman parte del monte público, no ha sido el hecho de la tenencia física del depositario, sino aquel acuerdo del Juzgado que entendía en el proceso civil pendiente, en el que era parte la Administración, de intervenir y depositar los bienes litigiosos objeto de discusión en un proceso del artículo 41 L. H. que, como ya otras veces se ha resuelto en esta vía, puede entenderse que es un verdadero juicio competente de propiedad (segundo considerando).

b) Que al discutir la competencia del Juzgado de Instrucción, lo que viene a ser discutido en realidad es la competencia del Juez de primera instancia que en el procedimiento civil que está pendiente acordó el depósito que en el sumario se trata de averiguar si ha sido o no respetado, y que si la cuestión de competencia no debió plantearse en dicho pleito, por haber sido pronunciado en casos análogos que su conocimiento corresponde a los Tribunales, tampoco cabría que prosperase frente a esta actuación judicial penal, que no es sino el apoyo y garantía del respeto debido a aquella competencia civil (tercer considerando).

c) Que estando pendiente, pues, el juicio competente de propiedad, no puede prevalecer contra las decisiones precautorias del que ha de juzgarlo el especial privilegio posesorio de la Administración, la cual ha de estar sometida a tal litigio, no sólo en la decisión final del mismo, sino en lo que, dentro de ese juicio, tiende a asegurarla (quinto considerando).

VII.—COMPETENCIA PARA FIJAR LA CANTIDAD QUE POR GASTOS DE DESAGÜE Y DAÑOS Y PERJUICIOS DEBEN ABONAR LOS CONCESIONARIOS DE UNA MINA A LOS DE LAS COLINDANTES. Decreto 1 mayo 1953 («B. O.» 6 mayo).

El presente D. c., de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado, resuelve un conflicto negativo en favor de la jurisdicción ordinaria, en base a las consideraciones siguientes:

a) «Que si bien la fórmula amplia y rotunda de derogación contenida en el artículo adicional 77 de la vigente Ley de Minas, hace que no pueda tenerse como en vigor el mismo precepto concreto que el artículo 5 del Real Decreto de 12 de abril de 1907, no puede estimarse en cambio que haya de tenerse por excluído de la ordenación minera actual el principio que en él se consagra, puesto que el artículo 38 de la dicha Ley vigente establece de modo indudable la obligación de todo titular de concesión de responder de los daños y perjuicios que ocasione con sus trabajos en las minas colindantes por acumulación de aguas y otros accidentes provocados por la explotación, y que para hacer efectivas las correspondientes indemnizaciones o compensaciones podrá acudir a los Tribunales ordinarios de justicia» (segundo considerando).

b) Que las disposiciones del artículo 125 del vigente Reglamento de minería no excluyen tampoco la posibilidad de tales indemnizaciones, y el mismo artículo 125, al limitar las posibilidades de la Administración a decidir la caducidad de la concesión y mantener al mismo tiempo la Orden ministerial que declara la obligación de indemnizar los daños es inmediatamente ejecutiva, parece indicar que para esa necesaria ejecución será preciso acudir al órgano jurisdiccional competente. Y, por último, que la circunstancia de no haber sido recogido en el vigente Reglamento el antiguo artículo 5 del Real Decreto de 12 de abril de 1907, no puede ser bastante para mantener que ha de rechazarse la compatibilidad entre la sanción administrativa y la responsabilidad civil, la cual no está contradicha en la legislación posterior (cuarto y quinto considerandos).

VIII.—COMPETENCIA PARA FIJAR LA INDEMNIZACIÓN QUE HABRÁ DE RECIBIR EL ARRENDATARIO DE UN LOCAL PERTENECIENTE A UN INMUEBLE EXPROPIADO POR UN AYUNTAMIENTO. Decreto 1 mayo 1953. («B. O.» 6 mayo).

El presente D. c., de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado, resuelve el conflicto en favor de la Administración, en base a las consideraciones siguientes, que se recogen en sus considerandos segundo y tercero:

a) Que la Ley de Régimen local, en su artículo 151, dispone que el justiprecio de la indemnización de que se trata ha de hacerse por vía administrativa.

b) Que no es obstáculo para ello que el Ayuntamiento, siguiendo un camino equivocado, solicitara del Juzgado la constitución de una Junta de estimación, conforme a la Ley de Arrendamientos urbanos, porque desistió de su pretensión antes de que dicha Junta hubiese llegado a ser constituída, y no puede entenderse que aquella posición, desistida a tiempo, sea un acto administrativo creador de derechos para un particular e irrevocable para la Administración.

JESÚS GONZALEZ PEREZ