

## II.-NOTAS

### I.-CONFLICTOS JURISDICCIONALES

**SUMARIO:** I. CUESTIONES DE COMPETENCIA: A) *Procedimiento*: 1. Las cuestiones previas de carácter administrativo, como fundamento de la inhibitoria. 2. Injustificada irrelevancia de determinados defectos formales. B) *Resoluciones sobre asuntos varios*: 1. Procedimiento criminal contra funcionarios. 2. Valor de la inscripción en el Catálogo de Montes en relación con la competencia de las autoridades forestales. 3. La calificación de determinadas industrias a efectos laborales no admite aplicaciones extensivas. 4. Límites entre la Jurisdicción del Trabajo y el Ministerio del Aire. Concepto de establecimiento militar. 5. Reclamaciones laborales contra el Estado, por trabajadores que prestan sus servicios en empresas militares. 6. Improcedente declaración de la vigencia del Estatuto Municipal. 7. Aplicación de la Ley de Administración y Contabilidad a las Haciendas de las Entidades locales. 8. Asimilación de las Haciendas locales con la Hacienda del Estado. 9. Inembargabilidad de los bienes de las Entidades locales.

#### I. CUESTIONES DE COMPETENCIA

##### A) *Procedimiento*

1. *Las cuestiones previas de carácter administrativo, como fundamento de la inhibitoria.*

Procesado el ingeniero-jefe de una brigada del Patrimonio Forestal del Estado por supuesto delito de coacción, al sancionar por pastoreo abusivo a quien lo hizo en terrenos que estimaba propios, tal y como además resultaba de un expediente de dominio instruido para reanudar el tracto sucesivo registral en los mismos, el Gobernador civil, entendiéndolo que el Juzgado consideraba «delictiva la actividad que el Patrimonio Forestal viene desarrollando con razón de la ejecución de sus planes de repoblación», requiere a dicha autoridad judicial de inhibición, en cuanto que la Administración es competente para sancionar los actos constitutivos de faltas administrativas. El Decreto 330/1960 de 25 de febrero («Boletín Oficial del Estado» del 8 de marzo), recoge cómo el artículo 15 de la

Ley de Conflictos Jurisdiccionales establece que las Autoridades administrativas podrán invocar en los juicios criminales como fundamento de su inhibitoria cuestiones previas administrativas, y que el Gobernador civil de H., al requerir de inhibición al juez de Instrucción de V. no hizo otra cosa que plantear, al amparo del mencionado artículo 15, una de dichas cuestiones previas, como lo demuestra el que su actitud se redujo exclusivamente a requerir al juez para que, en atención a los preceptos legales que citaba, se abstuviera de conocer, sin que, por otro lado, recabara para sí el conocimiento del asunto.

## 2. *Injustificada irrelevancia de determinados defectos formales.*

Frente a una tradición que podemos considerar ininterrumpida, apoyada muchas veces en verdaderos principios generales del Derecho, el Decreto anterior, en el que además, y un tanto excepcionalmente, no se sigue el dictamen del Consejo de Estado, subsana defectos de procedimiento un tanto injustificadamente, en razón tanto del rango de los órganos de la Administración del Estado que del mismo conocen—Consejo de Estado y Consejo de Ministros—, como apoyándose en los principios de economía, celeridad y eficacia consagrados en la Ley de Procedimiento, y que estimamos en modo alguno pueden ni deben jugar en el sentido que se aducen. Dice el mencionado Decreto, en el último de sus considerandos: «...si bien es cierto que la cuestión previa administrativa, ante la inadmisión del juez, no ha seguido los cauces legales (art. 15 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales), y que de acuerdo con los artículos 4 y 5 de la misma Ley podrían corregirse las infracciones procesales existentes, sin embargo, como el trámite seguido en el que han intervenido tan altos órganos como el Consejo de Estado, y posteriormente el Consejo de Ministros, tiene las mayores garantías jurídicas, retrotraer el procedimiento carece de fundamento lógico e iría en contra de los principios de economía, celeridad y eficacia consagrados en la Ley de Procedimiento administrativo (artículo 29).» (Decreto 330/1960 de 25 de febrero, *Boletín Oficial* del 8 de marzo.)»

### B) *Resoluciones sobre asuntos varios:*

#### 1. *Procedimiento criminal contra funcionarios.*

«Dada la trascendencia y repercusiones que puede tener, incluso para la propia Administración, la sustanciación de juicios criminales contra los funcionarios públicos, siempre ha habido normas tendentes a rodear de las máximas garantías tanto el procesamiento como el enjuiciamiento en general de dichos funcionarios; así, en épocas anteriores se requería

la autorización de la Administración como requisito previo para que el expresado procesamiento pudiera acordarse, y si bien en la actualidad dicha autorización no es necesaria, existen normas que han venido a sustituirla, como los artículos 46 a 49 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que regulan la responsabilidad penal de los funcionarios públicos y también, por lo que respecta concretamente a los conflictos jurisdiccionales, el artículo 15 de la Ley de 17 de junio de 1948, en relación con las cuestiones previas administrativas.» Al margen de la dudosa explicación que el Decreto 330/1960 de 25 de febrero («Boletín Oficial del Estado» del 8 de marzo), da a la antigua exigencia de autorización para procesar, es preciso tener en cuenta cómo esas máximas garantías que señala, estableciéndolas en un orden axiológico en razón de la categoría de los funcionarios, operan, como es lógico, exclusivamente en el ámbito procesal. El Derecho penal sustantivo no nos ofrece en este punto ninguna especificación en razón de la posible categoría de los funcionarios por lo que a los delitos de éstos se refiere.

2. *Valor de la inscripción en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, en relación con la competencia de las autoridades forestales.*

También el Decreto citado señala cómo el expresado terreno en el que se realizó el pastoreo que se calificó de abusivo, «está enclavado en otros deslindados por la Administración por lo que respecta a los enclaves, sin que la Administración tenga noticia de que exista en ellos el enclave aludido..., estando la totalidad del terreno inscrito en el Registro de la Propiedad a favor del Ayuntamiento de V. y también en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, por cuyas circunstancias existe, en atención a los artículos 10 y 15 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, una presunción de posesión a favor de dicho Ayuntamiento, y que, una vez se hubo realizado el oportuno consorcio entre el Ayuntamiento y el Patrimonio Forestal del Estado, se encomendó de la repoblación forestal de dicho terreno al ingeniero citado, el cual tiene el cargo de jefe de la brigada..., con todas las facultades que del mismo se derivan (art. 81 de dicha Ley de Montes); por lo que es bien claro que no sólo estaba legítimamente autorizado, sino incluso obligado para obrar de la forma que lo hizo, defendiendo de este modo los terrenos en cuestión, de lo que necesariamente debía considerar como una intromisión; todo ello sin perjuicio, desde luego, de las cuestiones o de las acciones que pudieran surgir en torno a la propiedad de dichos terrenos».

3. *La calificación de determinadas industrias a efectos laborales no admite aplicaciones extensivas.*

Tratándose de aplicar a una empresa que en primero de julio de 1950 fué declarada «Industria Aeronáutica básica, grupo A» disposiciones la-

borales que, referidas a industrias también aeronáuticas, pero exclusivamente a las de Líneas Aéreas, el Decreto 517/1960, de 17 de marzo («B. O. del E.» del 24 de marzo) establece que «carece de aplicación al caso el artículo 58 del Decreto de 4 de julio de 1958, puesto que dicho artículo se limita a recoger el contenido de la Orden de 10 de febrero de 1942, que se refiere únicamente al personal que preste sus servicios en las Compañías de Tráfico Aéreo, como por otra parte se deduce del texto de dicho artículo, que en el último inciso de su párrafo primero alude a disciplina de vuelo y seguridad de tráfico aéreos, conceptos que claramente confirman la finalidad del artículo mencionado, por lo que no puede aplicarse al caso presente», ya que la empresa..., aunque sea Industria Aeronáutica básica, grupo A), no es una Compañía dedicada al tráfico aéreo.

#### 4. *Límites entre la Jurisdicción del Trabajo y la del Ministerio del Aire. Concepto de establecimiento militar.*

«La determinación estricta del límite existente entre la Jurisdicción del Trabajo y la del Ministerio del Aire, se encuentra en el presente caso contenida en el artículo primero del Decreto de 20 de febrero de 1958, que promulgó el Reglamento de trabajo del personal civil en las industrias militares, puntualizando que las relaciones laborales se encontraran sometidas al mencionado Decreto y, por tanto, sometidas a la jurisdicción del Ministerio del Aire, realizándose tal determinación en el artículo primero del propio Decreto, mediante una descripción general de las relaciones laborales afectadas, que son precisamente las existentes, según dicho Decreto, entre trabajadores civiles no funcionarios y establecimientos militares de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire; de cuya redacción se infiere que el empresario ha de ser precisamente un establecimiento militar de los Ejércitos, en cuyo requisito insiste el propio artículo primero en el inciso final de su párrafo final, al exigir que tales establecimientos merezcan la calificación de militares a efectos de determinar la competencia del Ministerio del Aire, que se encuentren encuadrados en la organización de los respectivos Departamentos, y además bajo el mando o dirección de personal militar profesional en situación de servicio activo, y por si tal descripción no fuera suficiente, insiste, por vía negativa, en el párrafo primero del artículo segundo en concretar que ni las industrias militarizadas o movilizadas, ni aquellas que suministren toda o parte de su producción a cualquiera de los Ejércitos, no se encuentran comprendidas en la rúbrica de establecimientos militares a que el Decreto se refiere.» Tal es la doctrina que sienta el Decreto 517/1960 de 17 de marzo («B. O. del E.» del 24 de marzo).

5. *Reclamaciones laborales contra el Estado por trabajadores que prestan sus servicios en empresas militares.*

El Decreto expuesto anteriormente señala también cómo «el artículo 50 del Decreto de 4 de julio de 1958 no contradice el texto enunciado, puesto que si bien es cierto que en su párrafo final establece que las reclamaciones contra el Estado promovidas por los trabajadores que presten servicio en los establecimientos militares «o que afecten a la defensa nacional», quedaran sometidas a la jurisdicción de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, no ha de entenderse que deroga lo establecido en el Decreto de 20 de febrero de 1958, puesto que, de una parte, el texto mencionado pertenece a un artículo destinado a puntualizar un trámite secundario como es «la vía gubernativa ante el Estado», y no puede, por la propia sistemática del mismo, derogar lo dispuesto con carácter directo en el artículo 1.º del Decreto de 20 de febrero de 1958, ni en el artículo 1.º del propio Decreto de 4 de julio siguiente, derogación que habría de ser indirecta, y por ello discutible, si hubiera de ampararse en tal texto; pero sin que siquiera resulte ello admisible, dado que dicho párrafo mantiene expresamente la vigencia del Decreto de 20 de febrero de 1958, al indicar, en su último inciso, el trámite que tales reclamaciones han de seguir «conforme a lo dispuesto en el Decreto de 20 de febrero de 1958», sin que, por tanto, quepa dar a la expresión «establecimientos militares o que afecten a la defensa nacional» un ámbito distinto del que el Decreto de 20 de febrero de 1958 les fija». (Decreto 517/1960 de 17 de marzo, *Boletín Oficial* de 24 de marzo.)

6. *Improcedente declaración de la vigencia del Estatuto Municipal.*

Escasa justificación ofrece el reconocimiento que presentan los Decretos 318/1960 («B. O. del E.» del 2 de marzo), 348/1960 y 349/1960 («B. O. del E.» del 4 de marzo), los tres de fecha 25 de febrero, desatendiendo, también excepcionalmente, el dictamen del Consejo de Estado, al recoger en sus conclusiones las consecuencias que de la aplicación del Estatuto Municipal se derivan, para resolver una cuestión de competencia planteada, en diciembre de 1954, naturalmente, a favor de la Administración. Los preceptos del Estatuto, así como los de la Ley de 15 de septiembre de 1931, se recogen en estos tres Decretos entre los «vistos», y a mayor abundamiento se dice cómo «estos preceptos»—artículos 301 del Estatuto Municipal y 15 del Reglamento de Hacienda municipal de 23 de agosto de 1924, declarados en vigor por la Ley de 15 de septiembre de 1931—continuaban vigentes al promulgarse la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, que tampoco los derogó en su disposición final, párrafo primero, porque no son incompatibles con lo

que en ellas se dispone, y han continuado subsistentes a virtud de la disposición final primera de la Ley articulada de 16 de noviembre de 1950, que también reconoce expresamente la subsistencia de las disposiciones legales anteriores que, no siendo incompatibles con ella, la complementen, caso en el que indudablemente se encuentra el artículo 307 del Estatuto Municipal, toda vez que la Ley actual mantiene en puridad y en muchas de sus disposiciones la asimilación en lo posible de las Haciendas locales a la del Estado, asimilación de la que es claro exponente el artículo 307 del repetido Estatuto... Tales normas legales, no derogadas, y la disposición adicional primera del Reglamento de Haciendas Locales de 4 de agosto de 1952, que expresamente mantiene la aplicación de la Ley de Contabilidad y las demás de la Hacienda del Estado a las Corporaciones locales en lo no regulado por las Leyes y Reglamentos especiales, son el punto de partida de la Orden ministerial de 13 de octubre de 1953, que ni establece ningún principio nuevo, ni contradice disposiciones de rango superior, sino que se limita a aclarar a las Corporaciones consultantes que subsisten los privilegios anteriores a favor de los caudales públicos que administran, privilegios que están reconocidos en el Estatuto municipal en relación con la Ley de Administración y Contabilidad.»

#### 7. *Aplicación de la Ley de Administración y Contabilidad a las Haciendas de las Entidades locales.*

De acuerdo con el razonamiento que acaba de ser recogido, los tres Decretos citados establecen cómo la cuestión esencial «consiste en decidir si el artículo 15 de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado es o no aplicable a las Haciendas locales, ya que no cabe estimar derogados los preceptos específicos de esta Ley, fundamental para la Administración y gestión de las rentas y caudales públicos, por el mero hecho de ser del año 1911, o sea, de fecha muy anterior a la vigencia de la Ley de 15 de julio de 1952, en cuyo artículo 4.º se establece con carácter general que el procedimiento de apremio para la exacción de cuotas de los seguros sociales compete a las Magistraturas del Trabajo, debiendo, en consecuencia, prevalecer el precepto especialísimo que ampara los caudales públicos frente a cualquier declaración genérica de otra Ley de fecha posterior a la de Contabilidad, a menos que expresamente la modifique o derogue, cosa que no ocurre en este caso.»

#### 8. *Asimilación de las Haciendas locales con la Hacienda estatal.*

Los Decretos 318/1960, 349/1960 («B. O. del E.» de 2 de marzo) y 348/1960, todos del 25 de febrero, establecen lo siguiente: «No es nueva en nuestro ordenamiento legal la asimilación entre las Haciendas del

Estado y de las Corporaciones locales, ni la aplicación a las segundas de las leyes reguladoras de la primera, lo cual obedece, en definitiva, a que las Administraciones locales son una rama de la Administración pública, apareciendo sancionada concretamente la vigencia de la Ley de Contabilidad para todo lo no previsto expresamente en las Leyes especiales sobre materia local por los artículos 307 del Estatuto municipal y 15 del Reglamento de Hacienda municipal de 23 de agosto de 1924, declarados en vigor por la Ley de 15 de septiembre de 1931.»

9. *Inembargabilidad de los bienes de las Entidades locales.*

Los tres Decretos citados reconocen como la exención de embargo de los bienes de las entidades locales, ésta reconocida y sancionada por la Ley de Contabilidad y el Estatuto municipal con fuerza de ley, y que además con posterioridad al planteamiento de la cuestión de competencia el texto refundido de la Ley de Régimen Local, en armonía con las citadas normas protectoras de los caudales públicos en general, prohíbe taxativamente el apremio contra las Corporaciones locales, cuyo precepto legal tiene su inmediato antecedente y fundamento en la citada Orden de 22 de octubre de 1953.

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO,  
Catedrático de Derecho administrativo  
de la Universidad de Santiago de Compostela.

