

## II. - NOTAS

### 1. — CONFLICTOS JURISDICCIONALES

**SUMARIO:** I. CUESTIONES DE COMPETENCIA: A) *Procedimiento*: La firmeza de los actos administrativos. B) *Resoluciones sobre cuestiones varias*: 1. Posibilidad de interdictos contra la Administración. 2. Aprovechamiento de aguas públicas para riegos mediante Empresa interpuesta: aspectos civiles en las relaciones entre los regantes y la Empresa concesionaria. 3. Amplitud y significado de la declaración de «interés nacional» a las Empresas hidroeléctricas. 4. Contrabando y Defraudación.—II. CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES: 1. Autoridades que pueden plantearlos. 2. Licencias municipales para obras construidas en las zonas de servicio de los puertos. 3. La firmeza de los acuerdos, impide el planteamiento del conflicto.

#### I.—CUESTIONES DE COMPETENCIA.

##### A) *Procedimiento.*

##### *La firmeza de los actos administrativos: su valoración.*

La cuestión a examinar es la relativa a la procedencia o improcedencia de la misma, puesto que la Compañía Canal de ..., al darle vista de las actuaciones practicadas, manifiesta que el requerimiento es extemporáneo, porque ya el Ministerio de Obras Públicas ha dictado resolución en el asunto con fecha 10 de julio de 1961, por lo que se está dentro del supuesto previsto en el artículo 14 de la Ley reguladora de conflictos jurisdiccionales; mas ha de tenerse presente que, en este caso, si bien existe resolución administrativa, ésta no tiene el carácter de firme, ya que fué dictada en 10 de julio de 1961, produciéndose el requerimiento de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo el día 13 siguiente, siendo manifiesto que, por imperativo de los propios preceptos de la Ley reguladora de conflictos jurisdiccionales, a partir de esta última fecha quedaron en suspenso todas las actuaciones y plazos administrativos y judiciales, y, por lo tanto, no ha transcurrido el plazo de dos meses preciso, según la Ley orgánica de la Jurisdicción y del Procedimiento Contencioso-administrativo, para que las resoluciones de la Administración ganen firmeza. Siendo, en consecuencia, perfectamente posible entrar en el examen de fondo de la presente cuestión de competencia.—

Tal es la doctrina que contiene el Decreto 3.412/1962 de 13 de diciembre, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del día 29.

B) *Resoluciones sobre cuestiones varias.*

1. *Posibilidad de interdictos contra la Administración.*

El recurso a la protección interdictal está previsto en el artículo 123 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa para el caso en que «sin haberse cumplido los requisitos sustanciales de declaración pública o interés social, necesidad de ocupación, y previo pago o depósito, según procede... la Administración ocupare o intentare ocupar la cosa objeto de la expropiación»; de donde se deduce que para resolver si en el presente caso la vía interdictal es o no la procedente, se hace preciso examinar si en el expediente de expropiación de las fincas de referencia se han cumplido todos los requisitos exigidos por la Ley.—En tal sentido se determinan los Decretos 66-67/1963 de 10 de enero, publicados en el *Boletín Oficial del Estado* del día 21, y los Decretos 151-152-153-154-155/1963 de 17 de enero, *Boletín Oficial del Estado* del día 28.

2. *Aprovechamiento de aguas públicas para riegos: aspectos civiles en las relaciones entre los regantes y la Empresa concesionaria.*

El Decreto resolutorio de competencias 3.412/1962, de 13 de diciembre, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del día 29, establece la siguiente doctrina relativa a las relaciones entre los regantes y la Empresa concesionaria de un aprovechamiento de aguas públicas para riegos: «La concesión, otorgada en 1852, preveía el establecimiento de un canon máximo a percibir de los regantes y a determinar por el Gobierno, dentro del cual la fijación del precio del riego era asunto a concretar por los interesados, esto es, por la Compañía y por los regantes, y, por lo tanto, absolutamente privado, como se desprende de la norma 5.ª de aquella concesión, que expresamente alude al «pago de un canon o prestación anual que libremente convinieren con los regantes, con tal que sea dentro del tipo máximo, que, previa la instrucción del oportuno expediente, fijará mi Gobierno»; confirmándose esta distinción formal entre ambos precios, esto es, el fijado como máximo por el Gobierno y el convenido dentro de él por los interesados, en la propia sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1959, que en su Considerando primero expresamente se refiere, de una parte, al «justo límite de cobro del canon de la Empresa concesionaria», y de otra, e independientemente, a «los pactos privados que cada uno convenga con la Empresa para fijar el precio por superficie regable en los límites señalados por el Ministerio de Obras Públicas»; de donde se infiere que no es posible, en el presente caso, invocar la citada jurisprudencia y, conformes con ella, las demás sentencias que se citan, para negar sin más la competencia de los Tribunales de Justicia, habiendo de señalarse, finalmente, aunque con carácter meramente indicativo, puesto que las cuestiones de competencia son de orden público, que los propios inte-

resados admitieron en los contratos privados suscritos a partir de 1934 la competencia de la jurisdicción ordinaria... Tanto la resolución administrativa que aprobó el convenio de Madrid de 1862, como la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 1934, que autorizó la sustitución del canon en especie por un canon a metálico, señalaban el límite máximo a percibir por la Compañía, ya que no podían tener otra finalidad aquellas Resoluciones, que se producían al amparo de lo previsto en la concesión de 1852; y además, por lo que se refiere a la Orden últimamente citada, dentro de lo previsto en el artículo 189, párrafo 4.º, de la vigente Ley de Aguas, dándose con la promulgación de estas normas pleno cumplimiento a la concesión de 1852, puesto que el canon en ésta previsto tenía el carácter de revisable, sin que pueda enturbiar la claridad de esta conclusión la circunstancia de que el llamado Convenio de Madrid fuera un pacto entre partes, porque, si bien inicialmente tuvo este carácter, la Administración lo hizo suyo y sancionó por la Orden de 3 de noviembre de 1862, siendo obvio, por lo demás, que en esta misma disposición se mantenía el canon a metálico para los que no quisieran acogerse al canon en especie establecido en aquel Convenio... Promulgada la Orden de 1934, los interesados juzgaron oportuno, y ello estaba previsto en las cláusulas concesionales, el determinar en cada caso, esto es, respecto a cada regante, el canon que éste debía satisfacer, lo cual se realizó por los contratos suscritos en el año 1934, en los que se fijaba el mismo canon señalado como máximo por la Administración en las normas a que se refiere el Considerando precedente, y además se fijaban para su revisión exactamente los mismos criterios contenidos en aquellas normas; pero siendo absolutamente claro que, a pesar de esta identidad de contenido, seguían y siguen siendo conceptualmente distintos el canon fijado como máximo por la Administración, revisable según las normas que la propia Administración dictó, y el canon fijado por las partes dentro de aquel canon máximo, aunque fuese contractualmente revisable, con arreglo a los mismos principios que el canon máximo... Establecida, como no podía ser menos, la distinción conceptual entre ambos precios, es patente que, en virtud de las propias normas concesionales, es la Administración la única competente para pronunciarse sobre la revisión del canon máximo y son los Tribunales los únicos competentes para pronunciarse acerca de la revisión de los precios fijados en los contratos privados suscritos en 1934».

### 3. *La declaración de «interés nacional» a las Empresas hidroeléctricas: sus efectos.*

Si bien es cierto que en el Decreto de 3 de octubre de 1957, que declaró a X empresa de interés nacional, se puntualizaba en el apartado c) de su artículo 1.º que dicha Compañía gozaría de «la facultad de expropiación forzosa de los terrenos necesarios para sus instalaciones y urgente ocupación de los bienes afectados», no puede entenderse que esta declaración genérica para acogerse al trámite excepcional de urgente ocupación de bienes sustituya los requisitos que una declaración de urgencia debe revestir, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley y 56 del

Reglamento, ambos de Expropiación Forzosa, puesto que, de una parte, la propia declaración de Empresa de interés nacional a favor de X manifiesta que «para el ejercicio de este derecho se seguirá la tramitación prevenida en la legislación sobre Expropiación Forzosa»; y de otra parte, la Ley de 16 de diciembre de 1954 y el Reglamento de 26 de abril de 1957 exigen, como ya se ha dicho, referencia a obra determinada, acuerdo motivado, justificación del recurso al excepcional procedimiento de urgencia, referencia expresa a los bienes o, al menos, al proyecto de obras en que éstos se determinen y resultado de la información pública, circunstancias todas ellas omitidas en el presente caso, en el que sólo existe la genérica declaración de urgencia contenida en el Decreto de 3 de octubre de 1957 y una información practicada sobre bases distintas... A mayor abundamiento, el Decreto de 23 de diciembre de 1955, que relacionó las disposiciones vigentes después de la promulgación de la Ley de Expropiación Forzosa, alude a la de 24 de noviembre de 1939, de Ordenación de la Industria Nacional, pero nada dice respecto al Decreto de 10 de febrero de 1940, que en su artículo 6.º incluyó los beneficios de que podrían gozar las Empresas declaradas de interés nacional, no sólo la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación forzosa (incorporada al artículo 14 de la vigente Ley), sino también la declaración de urgente ocupación establecida en la Ley de 7 de octubre de 1939, sobre cuya declaración de urgencia, afectante genéricamente a las Empresas de interés nacional, ni la Ley, ni el Reglamento de Expropiación Forzosa contienen especialidad alguna.—Así lo establecen los siguientes Decretos resolutorios de cuestiones de competencia: 66-67/1963, de 10 de enero, publicados en el *Boletín Oficial del Estado* del día 21, y 151, 152, 153, 154, 155/1963, de 17 de enero, *Boletín Oficial del Estado* del día 28.

#### 4. *Contrabando y Defraudación.*

Era norma constantemente seguida en la legislación reguladora de los delitos de Contrabando y Defraudación, anterior a la actualmente vigente, el mantener los géneros o efectos aprehendidos en poder de la Hacienda, afectos a las responsabilidades que en su momento se declaren (artículo 46 de la Ley de 3 de septiembre de 1904; igual artículo de la de 25 de abril de 1924 y 49 de la de 14 de enero de 1929), puntualizando además (artículos 109 de los dos primeros textos citados y 121 del tercero), que las normas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal se aplicaran en lo que no se opusieran a lo establecido en las respectivas Leyes de Contrabando y Defraudación; de donde parece inferirse, como precedente a utilizar en la resolución del presente caso, la primacía de la Administración frente a la jurisdicción ordinaria; mas ha de tenerse en cuenta que dicha primacía era consecuencia natural de la división jurisdiccional en que se movían las tres Leyes citadas, puesto que en ellas el conocimiento de los dos delitos de Contrabando y Defraudación era confiado a los Tribunales ordinarios, en tanto que el conocimiento de las faltas era confiado a la jurisdicción administrativa; y desaparecida, en la Ley de 1953, esta dualidad jurisdiccional, es manifiesto que aquel

precedente no puede invocarse, máxime si se tiene presente que en las tres Leyes citadas, cuando se trataba de delitos conexos, se reconocía la total independencia orgánica y funcional de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria (artículo 10 de las tres Leyes antes citadas); lo que, *a fortiori*, habrá de entenderse en igual sentido en el caso de delitos que, eventualmente, ni siquiera pueden ser considerados como conexos... Esta misma independencia orgánica y funcional de la jurisdicción ordinaria respecto a delitos autónomos está reconocida en la Ley de 1953, en sus artículos 49 y 56; por lo que es manifiesto que, en principio, de las Leyes indicadas no puede deducirse argumento alguno a favor de cualquiera de las partes en contienda... No estando específicamente previsto el caso en la legislación positiva, no pueden utilizarse los criterios de interpretación sistemática o lógica, siendo preciso indagar la finalidad que se trata de cumplir con la aprehensión del vehículo, decretada, de una parte, al amparo de la legislación de Contrabando y Defraudación, y de otra, al amparo de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; siendo patente que el Juzgado decreta tal intervención como medio de comprobación del delito, de acuerdo con los artículos 334 y 338 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y por tanto, como medio de prueba, para someterlo a reconocimiento del culpable (artículos 726 y 727 del propio texto legal); en tanto que la Administración realiza la aprehensión como medio de realización de un valor o de exigencia de responsabilidades pecuniarias (artículo 85, párrafo 1.º; 86, párrafo 5.º, y 92, párrafo 2.º, de la Ley de 11 de septiembre de 1953); y siendo preciso comparar ambas finalidades, es evidente que debe primar la primera, en cuanto tiende a la realización de la justicia en el mantenimiento del orden jurídico penal, con preferencia a la segunda, que trata tan sólo del resarcimiento de una responsabilidad económica, tesis confirmada en la resolución de un caso similar al presente por Decreto de 14 de octubre de 1928, según el cual la autoridad gubernativa no podía exigir a los órganos de la jurisdicción ordinaria la entrega de maderas que se decía pertenecientes a un monte público, intervenidas por el Juzgado».—Decreto 2.937/1962, de 8 de noviembre, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del día 20.

## II.—CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES.

### 1. *Autoridades que pueden plantearlos.*

El presente conflicto de atribuciones se suscita entre la Comisaría de Aguas del ... y la Jefatura Regional del ... del Patrimonio Forestal del Estado, respecto a la autorización precisa para extraer gravas en determinada zona de las riberas del río G..., que forma parte de un monte atribuido al Patrimonio Forestal... Según el artículo 51 de la Ley reguladora de conflictos jurisdiccionales, cuando alguna autoridad administrativa de las mencionadas en el número 2.º del artículo 50 estime que un Departamento ministerial u organismo de la Administración Central se halle conociendo del asunto propio de su competencia, se abstendrá

de suscitar conflicto de atribuciones, limitándose a exponer a su respectivo Ministerio las razones que le asisten para entenderlo así, a fin de que por el Departamento a que pertenezca se plantee la contienda si aquél fuese procedente; precepto que tiende a evitar el que por organismos dependientes de los distintos Departamentos se susciten entre sí conflictos de competencia sin conocimiento del respectivo Ministerio y que, en consecuencia, la Jefatura del Estado venga obligada a resolver tales conflictos promovidos sin conocimiento de los Jefes de los Departamentos respectivos... Por lo tanto, que en el presente caso, tanto el requerimiento de la Comisaría de Aguas del ... como el mantenimiento de su propia competencia por parte del Patrimonio Forestal del Estado, fueron indebidos, puesto que una y otra autoridad debieron poner en conocimiento del Jefe del Departamento respectivo la existencia del eventual conflicto de atribuciones surgido entre ambas, para que fuesen los Jefes de los mismos Departamentos, de acuerdo con el citado artículo 51, los que en su caso suscitasen el conflicto si lo consideraban oportuno.—Decreto 2.938/1962, de 8 de noviembre, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del día 20.

2. *Licencias municipales para obras construídas en las zonas de servicios de los puertos.*

La presente cuestión de competencia se suscita entre el Ministerio de la Gobernación y el de Obras Públicas, por pretender aquél que el Ayuntamiento de ... es competente para otorgar licencia de construcción y sanitaria de una fábrica que el Ministerio de Obras Públicas ha autorizado construir en la zona de servicios del puerto de R... En el presente caso, no puede olvidarse que la Resolución de 29 de noviembre de 1956, por la que la Dirección General de Puertos autorizo a don S... la construcción de una fábrica en determinada parcela en la zona de servicio del puerto de R..., es en la actualidad una resolución firme, por lo que es de aplicación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 46, el precepto que contiene el apartado a) del artículo 13 de la Ley de 17 de julio de 1948, según el cual, no podrán suscitarse cuestiones de competencia a la Administración en los asuntos fenecidos por resolución firme... La existencia de una resolución firme condiciona la resolución del presente conflicto de atribuciones en la misma extensión de la referida resolución firme, por lo que es manifiesto que el conflicto puede continuar suscitado sobre aquellos otros aspectos no contenidos ni prejuzgados en la resolución de 29 de noviembre de 1956... Sustancialmente, aquella Resolución autorizó a don S... para que construyese en determinadas condiciones una fábrica de conservas de pescado en la zona del puerto de R..., contenido sustancial de la resolución que se comenta, y que, por tanto, es intangible por medio del planteamiento de un conflicto de atribuciones que, en cuanto al hecho mismo de la construcción y sin necesidad de entrar en el fondo de este aspecto del asunto, esto es, en si los planes urbanísticos del Ayuntamiento de R... pueden o no afectar a las zonas de dominio público, ha de darse, por aquella circunstan-

cia, mal planteado. Por lo que respecta a las autorizaciones sanitarias necesarias, que tanto el actual Reglamento de Industrias incómodas e insalubres, de fecha 30 de noviembre de 1961, vigente únicamente desde 7 de marzo de 1962, por tanto, con posterioridad al momento de suscitarse el presente conflicto, como la Real Orden de 17 de noviembre de 1925, que constituía la legalidad vigente en aquel momento, atribuyen a los Ayuntamientos en sus artículos 5.º y 6.º, respectivamente, la competencia sobre el aspecto sanitario e higiénico de los establecimientos que hayan de instalarse en su término municipal; siendo claro que las zonas o territorios de dominio público no dejan, por el hecho de ser tales, de radicar en un determinado término municipal, puesto que el territorio nacional no se distribuye en términos municipales, de una parte, y de otra, territorios o bienes de dominio público, sino sólo en términos municipales, y, además, y sobre todo, porque el dominio público, cualquiera que pueda ser la configuración teórica, está concebido en nuestro derecho positivo, no como una relación de propiedad, según los artículos 338 y 339 del Código civil establecen.—Así lo señala el Decreto 2.930/1962, de 8 de noviembre, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del día 17.

3. *La firmeza de los acuerdos impide el planteamiento del conflicto.*

La doctrina señalada en este epígrafe, reiteradísima por otra parte, en esta jurisprudencia de conflictos, la recoge también, una vez más, el Decreto 3.034/1962, de 8 de noviembre, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del día 26.

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO,  
Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Valladolid.

