

II. - NOTAS

1. - CONFLICTOS JURISDICCIONALES

SUMARIO: I. CUESTIONES DE COMPETENCIA: 1. Embargo pretendido por la Delegación de Hacienda y la Magistratura del Trabajo. 2. Imposibilidad de invocar una cuestión previa administrativa en un procedimiento criminal sobreesido provisionalmente. 3. Propiedad de tubería para conducción de agua, construida por un vecino. 4. Recuperación de bienes comunales transcurrido el plazo del año.—II. CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES: 1. Deslinde del cauce de un río: competencias concurrentes del Ministerio de Obras Públicas y del de Agricultura. 2. Infracciones del Código de la Circulación en zona portuaria.

I.—CUESTIONES DE COMPETENCIA.

1. *Embargo pretendido por la Delegación de Hacienda y por la Magistratura del Trabajo.*

El Decreto 2.751/1964, de 18 de agosto (B. O. de 11 de septiembre) resuelve a favor de la Magistratura del Trabajo de Murcia, y de conformidad con el Dictamen del Consejo de Estado, la cuestión de competencia que había sido suscitada por la Delegación de Hacienda de la misma provincia: «La presente cuestión de competencia —se dice en el fallo— ha surgido entre el Delegado de Hacienda de Murcia y el Magistrado de Trabajo de la misma capital, al requerir el primero al segundo para que suspenda la ejecución judicial sobre determinados bienes embargados judicialmente, que fueron también embargados en un expediente de apremio administrativo por débitos al Tesoro...».

La resolución se va a apoyar en el argumento siguiente: «El conflicto no se da en realidad en este caso entre los derechos crediticios de la Hacienda y los de un particular sobre los bienes de un mismo deudor, que tienen su prelación asignada por el artículo 1.923 del Código civil, ni entre dos procedimientos, judicial el uno y otro administrativo, para los cuales son, respectivamente, competentes los organismos de uno y otro orden, y en cada uno de los cuales se pueden respetar todos los derechos legítimos de su lugar correspondiente, sino, de un modo concreto, entre dos embargos sobre unos mismos bienes, trabados, respectivamente, por las autoridades judicial y administrativa, ambas dentro de su propia

competencia, y ... en estos casos de doble embargo la doctrina seguida repetidamente en reiterados Decretos decisorios de cuestiones de competencia vienè encontrandó la necesaria solución en el criterio que reconoce la preferencia al embargo de fecha anterior, criterio que en este caso atribuye tal preferencia a la Magistratura de Trabajo y no a la Delegación de Hacienda, que se limita a decir que el embargo del Recaudador es de fecha 4 de marzo de 1958 y el del Magistrado de 15 de noviembre de 1962, desconociendo que éste lo llevó a efecto en 12 de febrero de 1954, y que ya tuvo un primer mandamiento de devolución de la fianza a su favor en 9 de mayo de 1957».

2. *Imposibilidad de invocar una cuestión previa administrativa en un procedimiento criminal sobreseído provisionalmente.*

«La presente cuestión de competencia ha surgido entre el Gobernador civil de León y el Juez de Instrucción de La Bañeza, al requerir el primero al segundo para que deje de conocer en un sumario por falsedad, ya sobreseído provisionalmente y archivado, invocando la existencia de una cuestión previa sobre aprobación administrativa de cuentas, por creer que se trataba de un sumario por malversación...

El problema que aparece así planteado es el de la posibilidad de invocar una cuestión previa de carácter administrativo en un procedimiento criminal que se encuentra sobreseído provisionalmente y ... el criterio adecuado sobre ello debe ser el de no admitir tal posibilidad, porque la cuestión previa administrativa, tal como aparece configurada en el artículo 15 de la Ley de Conflictos jurisdiccionales, no lleva a eliminar la competencia de la autoridad judicial, sino únicamente a conseguir una suspensión de sus actuaciones para evitar que puedan seguirse sin dar lugar a que llegue a tiempo al Tribunal el conocimiento de la resolución administrativa; ... puede ser decisiva para el fallo judicial, pero tratándose de un procedimiento penal sobreseído provisionalmente, y, por consiguiente, ya en suspensión indefinida, no tiene objeto el requerimiento inhibitorio, pues ya está conseguida esta suspensión que se pretende con él y tiene la Administración libre el camino para seguir, sin temor a que se le anticipe la resolución judicial, el procedimiento administrativo que estime conveniente y para adoptar en él la resolución que proceda, que sólo habría de influir en el procedimiento judicial en el caso de que fuera de nuevo abierto el sumario. La cuestión previa de carácter administrativo sólo es necesario invocarla ante un proceso judicial en movimiento; pero no cuando, como en el caso presente, ha quedado detenido porque del sumario no ha resultado la comisión del delito que se denunció, y la Administración tiene expedita la vía para cualquier expediente administrativo. Si bien en el caso de que el procedimiento volviera a ser puesto en marcha, aparecería otra vez, y conforme a las nuevas circunstancias de tiempo, la posibilidad de la inhibitoria cuando ésta fuera formulada...

Tal consideración, que lleva a declarar que el requerimiento de inhibición del Gobernador de León estuvo mal suscitado, porque se pro-

dujo cuando ya estaba sobreseído y en suspenso el sumario del Juez de La Bañeza, hace que no haya que entrar en el fondo de tal requerimiento, en el cual tampoco podría admitirse la petición de inhibición, porque viene referida a un supuesto tipo delictivo de malversación de caudales públicos, en el que se estima que debe tenerse presente la aprobación administrativa de las cuentas cuando el sumario se refería a un supuesto delito de falsedad en documento público, para el cual sería indiferente aquel extremo».

Tal es la doctrina contenida en el Decreto 2.752/1964, de 18 de agosto (B. O. de 11 de septiembre).

3. *Propiedad de tubería para conducción de agua, construida por un vecino.*

«La presente cuestión de competencia ha surgido entre el Gobernador civil de X. y el Juez de Primera Instancia de Z., al requerir el primero al segundo para que deje de conocer en un interdicto entablado por un vecino que había costeado la acometida a la conducción general de agua, contra el Ayuntamiento de dicha ciudad, que realizó, sin contar con la autorización del mismo ni mediar expediente de expropiación, unas obras de conexión de otra tubería con dicha acometida para tomar en ella aguas con destino a otros usuarios.

La acometida realizada por un usuario para dicho servicio de aguas, según las normas que en el Municipio rigen para dicho servicio; aunque haya sido efectuada a su costa, no puede decirse que constituye un verdadero dominio privado sobre la tubería costeada por él, pues la acometida en la tubería general no produce una propiedad privada, sino una relación de carácter administrativo del tipo de una autorización. El Ayuntamiento no costea las cañerías desde la red general hasta las casas privadas, dentro de las cuales es donde surge la propiedad particular; pero aunque la paguen los respectivos propietarios, no quiere esto decir que esa red secundaria pase a ser propiedad de éstos, sino que se trata de un gasto más determinado que la concesión municipal de que se benefician.

En consecuencia, al realizar obras en esta red secundaria, todavía externas a los inmuebles de propiedad privada, el Municipio de Z. actuaba dentro de la esfera de su competencia, determinada por el artículo 103 de la Ley de Régimen local, y contra ello no cabía el interdicto, a tenor del número 2 del artículo 403 de la misma Ley».

Conforme con el Dictamen del Consejo de Estado, el Decreto 3.589/1964, de 29 de octubre (B. O. del 17 de noviembre), decide la cuestión de competencia a favor del Gobernador civil.

4. *Recuperación de bienes comunales transcurrido el plazo del año*

«La presente cuestión de competencia ha surgido entre el Juez de Primera Instancia de X. y el Gobernador civil de la misma provincia, al requerir el segundo al primero para que se inhiba de seguir cono-

ciendo en el juicio de don Y. Y. y su esposa sobre reconocimiento de la propiedad de unas parcelas denominadas H. H.

El escrito por el que el Gobernador civil requiere de inhibición al Juez de Primera Instancia invoca preceptos no aplicables al presente caso, puesto que lo que se discute no son derechos particulares constituidos sobre bienes de dominio público...

La autoridad requirente toma como base de partida el hecho de que los bienes objeto de la demanda tienen indudablemente el carácter de comunales, carácter que precisamente es lo que se discute y que será dado por la naturaleza del titular de la propiedad discutida al sustanciarse el juicio, pues según criterio seguido en anteriores Decretos decisorios de competencia, procede mantener la competencia de la autoridad judicial «mientras no se demuestre de modo indudable el carácter público de la porción de terreno discutida» (Decreto de 29 de julio de 1950).

Si, en definitiva, lo que se debate en el presente pleito es la propiedad, particular o administrativa, de las parcelas denominadas H. H., tal cuestión es en el presente caso indudablemente civil, debiendo conocer de él, según disponen los artículos 51 de la Ley de Enjuiciamiento civil, y 403, número 1, de la de Régimen local, la jurisdicción ordinaria.

El Ayuntamiento de Z. no puede recobrar por sí las parcelas en litigio que considera bienes comunales, puesto que desde el 29 de enero de 1949 ha transcurrido con exceso el año de plazo que le confiere el artículo 55 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales para hacerlo, debiendo presentar, en otro caso y a tenor del mismo artículo, la acción correspondiente ante los Tribunales ordinarios».

En base a estos argumentos, el Decreto 3.646/1964, de 12 de noviembre (B. O. del 21), resuelve la cuestión de competencia, de acuerdo con el Dictamen del Consejo de Estado, a favor del Juzgado de Primera Instancia de X.

II.—CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES.

1. *Deslinde del cauce de un río: competencias concurrentes del Ministerio de Obras Públicas y del de Agricultura.*

El Decreto 2.753/1964, de 27 de agosto (B. O. del 11 de septiembre), entiende, de conformidad con el Dictamen del Consejo de Estado, mal planteado, sin que proceda, por tanto, decidirlo, el conflicto de atribuciones surgido entre el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Agricultura, en los siguientes términos: «El presente conflicto de atribuciones se suscita entre los Ministerios de Agricultura y Obras Públicas con motivo del expediente iniciado por la Comisaría de Aguas del Ebro, con el fin de realizar las operaciones de deslinde del cauce del río Cinca, a su paso por el término municipal de Masalcoreig (Lérida).

La zona estimada como ribera del río Cinca en 15 de noviembre

de 1955, en aplicación de lo ordenado por la Ley de 18 de octubre de 1941, tiene la consideración de «monte público»; y por lo mismo el Ministerio de Agricultura, a través de sus órganos, es competente para desarrollar en la misma la función de policía de montes y las facultades sancionadoras que le atribuye la legislación reguladora de este ramo.

La referida Ley de Riberas no ha derogado la de Aguas en ninguno de sus artículos, pues ni contiene derogación expresa de la misma ni se advierte oposición que haga aplicable el artículo 5.º del Código civil, por cuanto afectan a distinta materia, Ramo de Montes y Ramo de Aguas, respectivamente, y no aparece contradicción o incompatibilidad entre sus fines ni entre las funciones que en cada caso atribuyen; mas esta conclusión no autoriza en principio a que los afectados por las estimaciones realizadas en virtud de la Ley de Riberas pretendan modificar, con invocación de la legislación de aguas, situaciones amparadas por la de montes, ya que expresamente en la citada Ley de Riberas se prevé el procedimiento adecuado para sustanciar las reclamaciones y protestas surgidas con motivo de su aplicación, que en el presente caso se encuentran en trámite, por lo que, sin negar la competencia atribuída en todo caso al Ministerio de Obras Públicas para realizar el deslinde de los cauces públicos, debe rechazarse la motivación recogida en el escrito del Alcalde de X. solicitando el deslinde para modificar la estimación realizada a efectos de repoblación forestal.

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, consecuente con la declaración contenida en su artículo 1.º, según el cual la Administración actúa, para el cumplimiento de sus fines, con personalidad jurídica única, prevé la necesidad de coordinar la gestión de los distintos Ministerios, función que asigna en determinados casos a las Comisiones Delegadas de Gobierno, correspondiendo siempre en último término a la Presidencia del mismo asegurar aquella coordinación, según ordena el número 5 del artículo 13 de la misma Ley, principio que se recoge también en el artículo 39 de la Ley de Procedimiento administrativo al regular los casos de competencia concurrente; preceptos que obligan a concluir que sólo podrán darse conflictos de atribuciones y, en consecuencia, ser de aplicación la Ley de 17 de julio de 1948, cuando exista contienda sobre competencia efectivamente atribuída a cada una de las autoridades en cuestión, pues se suscita con tal motivo un problema de interpretación legal, pero no cuando las dudas surgen en torno al ejercicio de la competencia de que indudablemente gozan y se reconocen, por tratarse entonces de un problema de coordinación que deberá ventilarse por las autoridades afectadas, y en caso de no llegar éstas a un acuerdo, por la Presidencia del Gobierno, con arreglo a criterios técnicos y no exclusivamente legales, dirigidos a encontrar las fórmulas precisas para la mayor eficacia de la acción administrativa.

Al ser competentes estos Ministerios en la esfera de sus respectivas atribuciones, no se da el conflicto de éstas por el mero hecho de que coincida su ejercicio sobre el mismo objeto, las riberas del río Cinca, a su paso por H., pues no puede afirmarse en puridad que la Comisaría

de Aguas del Ebro haya penetrado en un monte público, invadiendo de esta forma las atribuciones del Ministerio de Agricultura, cuando lo ocurrido es que la Administración ha iniciado las operaciones necesarias para deslindar su cauce, dentro de una zona ya sometida a su acción de policía, por un concepto distinto, el de monte, si bien ha faltado la necesaria coordinación entre aquel organismo y los Servicios Forestales, dada la forma en que se ha producido».

2. *Infracciones del Código de la Circulación en zona portuaria.*

«El presente conflicto de atribuciones se suscita entre los Ministerios de la Gobernación y el de Obras Públicas, al requerir el primero al segundo para que dejen de intervenir los Servicios de Puertos de X. en la tramitación de expedientes y formulación de propuestas de sanción al Gobernador civil por infracciones en materia de tráfico y circulación que se cometan dentro de una zona portuaria.

Las vías del puerto son, evidentemente, vías públicas, sometidas, por tanto, a las disposiciones del Código de la Circulación, debiendo sancionarse las infracciones contra las mismas por el Gobernador civil de la provincia, aspectos en que se muestran concordes las autoridades en conflicto, consistiendo el punto de controversia en dilucidar qué órgano de la Administración tiene atribuida la competencia para iniciar y tramitar los expedientes por infracción de las normas que rigen el tráfico en las vías públicas comprendidas en la zona del puerto, hasta llegar a la propuesta de sanción sobre la que compete decidir al Gobernador civil, si es la Junta de Obras y Servicios del Puerto de X.; como sostiene el Ministro de Obras Públicas, o, por el contrario, si es la Jefatura Provincial de Tráfico, según el parecer del Ministro de la Gobernación.

La cuestión se concretará todavía más, pues lo que se debate en definitiva es si la Ley de Circulación Urbana e Interurbana de 30 de julio de 1959 ha derogado o no parcialmente otras disposiciones como, en especial, el artículo 2.º del Decreto de 11 de diciembre de 1942, el artículo 22 de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 y la Orden ministerial de 26 de febrero de 1921, en cuanto dan pie para entender atribuciones de competencia para tramitar expedientes y proponer sanciones cometidas contra el Código de la Circulación en las vías públicas de la zona del puerto a los Ingenieros Directores de la Junta de Obras y Servicios de los Puertos, entendiéndose a este respecto el Ministerio de la Gobernación que la mencionada Ley de 1959 ha derogado tales disposiciones y que ha atribuido la competencia exclusiva sobre las citadas materias (tramitación de expedientes y propuesta de sanción) a las Jefaturas de Tráfico, y por su parte, el Ministro de Obras Públicas, que la Ley de 30 de julio de 1959 atribuye estas competencias a los Gobernadores civiles, a través de la Jefatura de Tráfico, pero que no es de aplicación a la Ley de Puertos y disposiciones complementarias, pues una Ley de carácter general no deroga las Leyes especiales anteriores, según tiene establecido el Tribunal Supremo.

La distinción entre Ley de carácter general y Leyes especiales pa-

rece hacer referencia a la distinción entre Derecho común (conjunto de disposiciones destinadas a reglamentar la vida social, considerada en su totalidad) y Derecho especial (el que contiene normas sólo sobre una institución o una serie de relaciones determinadas; es decir, cuyo fin es una regulación parcial), siendo vidriosa y discutible la aplicación de tal esquema a las disposiciones concernientes al problema que se debate, pues, en principio, habría de concluirse que tan especial es la materia de tráfico como la que regula el régimen administrativo de los puertos.

La Ley de 30 de julio de 1959 comporta una voluntad unificadora e innovadora, como se desprende de las siguientes palabras de la Exposición de Motivos de dicha Ley: «La justificada inquietud de nuestro país, que ... observa que el problema del uso de la carretera sigue una línea progresiva de agravación, impone ... adoptar soluciones adecuadas a la presente realidad que respondan al criterio racional de evitar los gastos y complejidades derivados de coincidir en las vías públicas diversas clases de agentes de vigilancia...» (apartado segundo); «La diversidad de elementos que en aquella materia intervienen exigiría la actuación coordinada de distintos departamentos ministeriales y de sus servicios o personal, si bien la principal finalidad que se persigue entra de lleno en la competencia del Ministerio de la Gobernación, por asumir tradicionalmente la misión de velar por el orden público y contar, previa la oportuna adaptación, con los órganos adecuados para garantizar la disciplina de tráfico y transporte de carreteras» (apartado tercero).

Claramente expuesta la voluntad derogatoria de la situación anterior que manifiesta la Ley de 1959, no sólo en virtud del principio de que *lex posterior derogat anterior*, sino, sobre todo, en cuanto dispone que «quedan derogadas cuantas disposiciones legales se opongan a lo establecido en esta Ley», sin hacer, significativamente, referencia a las disposiciones concretas que deroga.

El artículo 1.º del Decreto de 21 de julio de 1960, delimitador de competencias en materia de tráfico, y aprobado a propuesta de los Ministros de la Gobernación, Obras Públicas e Industria, atribuye a los organismos competentes del Ministerio de la Gobernación, además de la competencia para «tramitar los expedientes de denuncias por infracciones al Código de la Circulación», la de ejercer «las demás funciones que sin estar atribuidas a otros organismos les confieran los Gobernadores civiles o la Jefatura Central en materia de sus respectivas competencias», disposición tan amplia que hace pensar, como el artículo 1.º de la mencionada Ley de 1959, en una cierta *vis atractiva* de los órganos dependientes del Ministerio de la Gobernación en el conocimiento de los asuntos referentes a tráfico; quedando así limitada, fundamentalmente, la competencia de los organismos del Ministerio de Obras Públicas al conocimiento de las denuncias referentes a ordenación de transportes por carretera y cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas, según el artículo 4.º del propio Decreto.

En base a un criterio empírico, la especialización de funciones no obstaculiza la unidad necesaria en la actuación de la Administración,

como lo demuestra la misma legislación de puertos al dividir las principales competencias entre los Ministerios de Marina y Obras Públicas».

En base a estas razones, el Decreto 2.963/1964, de 17 de septiembre (B. O. del 5 de octubre), resuelve el conflicto a favor del Ministerio de la Gobernación.

L. MARTÍN-RETORTILLO.