

## II.—NOTAS

### CONFLICTOS JURISDICCIONALES

*SUMARIO*: 1. *Procedimiento*.—2. *Aguas privadas*.—3. *Aguas públicas*.—4. *Fiscalías de tasas*.

1.—*El procedimiento en las cuestiones de competencia positivas. Legitimación para promover cuestiones de competencia Están legitimados los órganos jurisdiccionales. Decreto de 21 de junio de 1951 («Boletín Oficial del Estado» de 29 de junio).*

A.—*Legitimación para promover cuestiones de competencia.*

a) La Ley de 17 de julio de 1948 ha modificado sustancialmente el procedimiento para promover y resolver los conflictos entre los distintos órganos del Estado. Una de las más importantes modificaciones es la consistente en equiparar los órganos jurisdiccionales a los administrativos a efectos de legitimación para promover cuestiones de competencia. Durante la vigencia del Decreto de 8 de septiembre de 1887 sólo estaban legitimadas las autoridades administrativas (art. 2.º), no los órganos judiciales. Tal régimen de desigualdad —censurable y censurado por la doctrina— ha sido superado por la Ley de 17 de julio de 1948, según la cual (art. 8.º), podrán promover cuestiones de competencia a la Administración los órganos de la jurisdicción ordinaria (núm. primero), militar (núm. segundo), contencioso-administrativa (núm. tercero), laboral (núm. cuarto), los Tribunales tutelares de menores (núm. quinto), y, en general, «cualesquiera... Tribunales, Autoridades u organismos judiciales creados o que se creen, siempre que el conflicto se suscite por órgano que tenga jurisdicción provincial o en otra demarcación más extensa del territorio nacional» (núm. sexto).

b) Y el procedimiento a través del cual se tramitará y resolverá la cuestión es el mismo, en principio, para el supuesto de que se inicie por la Administración y para el supuesto de que se inicie por los órganos jurisdiccionales (1). Tanto en uno como en otro caso, por consiguiente,

---

(1) Vid., sobre procedimiento en las cuestiones de competencia positivas, mi comentario al D. de 1 de febrero de 1950, en esta Revista. núm. 1, págs. 173 y ss.

el primer período del procedimiento constará de los siguientes trámites: asesoramiento previo, a que se refiere el art. 16, y el requerimiento de inhibición (art. 17), que reunirá los requisitos del art. 19.

c) Ante estos cambios de legislación, tienen gran importancia las disposiciones transitorias de la Ley de 1948, según las cuales ha de distinguirse entre los siguientes tipos de conflicto:

a') Cuestiones de competencia negativas, conflictos de atribuciones y competencias, en cuyo caso «se aplicarán, en lo procedente, los preceptos de la Ley de 1948, cualquiera que fuese el período en que se hallaren, aunque sin retroceder en su tramitación» (disp. transitoria segunda).

b') Cuestiones de competencia positivas, en cuyo caso hay que distinguir entre:

a'') Las iniciadas antes del 18 de julio de 1948, que se tramitarán con arreglo a la legislación anterior.

b'') Las iniciadas a partir del 18 de julio de 1948, que se tramitarán con arreglo a la Ley de 17 de julio de 1948, que derogó la legislación anterior.

B).—*La doctrina del D. c. de 21 de junio de 1951.*

a) Como se trata de una cuestión de competencia iniciada en diciembre de 1948, declara aplicable, correctamente, la Ley de 17 de julio de 1948 (2).

b) Por ello, declara mal formulada la cuestión de competencia y que no ha lugar a resolver, por haberse interpuesto —con arreglo a la legislación anterior— un recurso de queja, y «suprimido ya el recurso de queja, el conflicto surgido entre la Audiencia Territorial de Granada y el Ayuntamiento de Melilla, debe ser considerado como una cuestión de competencia, aunque no pueda entrarse a resolver, porque en su planteamiento no se han observado los trámites de la legislación vigente sobre esta materia, porque no se ha cursado por la Audiencia el necesario requerimiento de inhibición dirigido a la Autoridad administrativa, por considerarla invasora de las atribuciones judiciales, por lo cual ha de ser declarada mal suscitada y nulo todo lo actuado desde el trámite infringido, que fué, precisamente, el envío del oficio conteniendo el requerimiento de inhibición» (tercer Considerando).

---

(2) Por el contrario, si se hubiera iniciado antes del 18 de julio de 1948, la legislación aplicable sería la anterior; por eso, el D. c. de 11 de diciembre de 1950 resolvió un recurso de queja. Vid. comentario a este D. c., en esta Revista, núm. 4, pág. 215.

2.—*Aguas privadas. Competencia de los Tribunales ordinarios para conocer de las cuestiones relativas a su posesión.* Decreto de 16 de junio de 1951 («B. O. del Estado» de 25 de junio).

A.—*La competencia en materia de aguas.*

a) Una de las materias administrativas que ha suscitado mayor número de Decretos delimitadores de la competencia de la Administración y de los Tribunales ha sido la de aguas públicas y privadas, por ser una de las materias en que más evidente es la confluencia entre el Derecho civil y el Derecho administrativo. Por ello, junto a las normas generales sobre jurisdicción, la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 dicta normas específicas delimitadoras (especialmente en su Tít. V), que después han sido completadas por otras disposiciones administrativas.

b) La esfera de atribuciones de la Administración se regula en la Ley de Aguas distinguiendo entre la Administración general y la Administración autónoma, después del precepto general contenido en los artículos 226 y 227. «La policía de las aguas públicas —dice el primero— y sus cauces naturales, riberas y zonas de servidumbre, estará a cargo de la Administración y la ejercerá el Ministro de Obras Públicas, dictando las disposiciones necesarias para el buen orden en el uso y aprovechamiento de aquéllas.» Y el art. 227, añade: «Respecto a las de dominio privado, la Administración se limitará a ejercer sobre ellas la vigilancia necesaria para que no puedan afectar a la salubridad pública ni a la seguridad de las personas y bienes.»

c) La esfera de atribuciones de los Tribunales se recoge en el Capítulo XV, dentro del mismo Tít. V, distinguiendo entre las dos jurisdicciones: la contencioso-administrativa y la ordinaria, estableciendo normas concretas que sirven de complemento al art. 1.º y al 4.º de la Ley orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa. Compete a los Tribunales ordinarios —dice el art. 254 de la Ley de 1879— las cuestiones relativas: 1.º Al dominio de las aguas públicas y al dominio de las aguas privadas y de su posesión. 2.º Al dominio de las playas, alveos o cauces de los ríos y al dominio y posesión de las riberas, sin perjuicio de la competencia de la Administración para demarcar, apejar y deslindar lo perteneciente al dominio público. 3.º A las servidumbres de aguas y de paso por las márgenes, fundadas en títulos de derecho civil. 4.º Al derecho de pesca (3).

---

(3) Este precepto se completa con los arts. 255 y 256, también referidos a la competencia de los Tribunales ordinarios.

B.—*La doctrina del D. c. de 16 de junio de 1951.*

La cuestión que ha motivado el presente Decreto, consiste, sencillamente, en un interdicto de recobrar la posesión formulada por un particular frente al alcalde de Santa María de Seva, el cual se incautó de las instalaciones de aquél y repartió a su antojo el agua propiedad del mismo. De acuerdo con el Consejo de Estado se ha resuelto la cuestión en favor de la jurisdicción ordinaria, basándose principalmente en los siguientes argumentos:

a) Que el procedimiento de cuyo conocimiento se pretende privar al Juzgado es precisamente un interdicto de recobrar la posesión, que tiende a restaurar el orden posesorio perturbado, y que en materia de aguas existe en este punto una norma expresa de delimitación de competencias, que ha de ser aplicada de modo necesario, en el art. 254, según el cual, compete a los Tribunales civiles el conocimiento de las cuestiones relativas a la posesión de las aguas privadas, lo cual viene a ser una aplicación especial del principio general contenido en el artículo 349 del C. c. (segundo Considerando).

b) Ahora bien, se trata de un interdicto, por lo que si la Administración al adoptar el acuerdo hubiese obrado dentro de su esfera de atribuciones, según las normas generales sobre interdictos, no cabría contra la misma (4), por lo que el Decreto que comentamos trata de demostrar que el alcalde obró fuera de su esfera de atribuciones. Y, en su segundo Considerando, establece: «Que el círculo de atribuciones normal de la Administración municipal en materia de aguas privadas, trazado por los preceptos de la Ley Municipal, la de Bases de Régimen Local, el Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 1924 y el de Sanidad Municipal de 9 de febrero de 1925, sólo alcanza a la inspección y control del suministro de las mismas y a la intervención y vigilancia sanitaria de las potables, y que, sin pronunciarse acerca de las facultades extraordinarias que, en hipótesis de extraordinaria gravedad, concede el art. 83 de la Ley Municipal a los alcaldes, exigiéndoles la más estrecha responsabilidad para tomar medidas urgentes, ni acerca de si se dieron o no esas circunstancias en el caso planteado, lo cierto es que tales medidas no pueden llegar a la ocupación permanente o prolongada de unas aguas privadas, una vez transcurrido el momento de gravedad extraordinaria.»

c) Por último, se ocupa el Decreto de una cuestión planteada por

---

(4) A la doctrina general sobre la posición de la Administración ante los interdictos entablados por el particular me he referido al comentar el D. c. de 29 de julio de 1950, en esta Revista, núm. 3, págs. 283 y ss.

el Gobernador: la falta de interposición del recurso previo de reposición antes de deducir el interdicto, y el cuarto Considerando del Decreto, estableciendo una certera doctrina, señala que la falta del recurso, aunque se estimare que era necesario en este caso, no podrá ser suficiente para hacer cambiar la norma de competencia y la naturaleza del proceso, y habría de operar sólo como algo que el juzgador haya de tener en cuenta dentro de la vía procesal correspondiente (5).

3.—*Aguas públicas. Competencia de los Tribunales ordinarios para conocer de las cuestiones relativas a declaración del dominio derivado de títulos civiles y los problemas sobre preferencias de aprovechamientos de aguas fundado en títulos de carácter civil.* Decreto de 16 de junio de 1951 («B. O. del E.» de 25 de junio).

En el presente Decreto, de igual fecha que el anterior, se resuelve asimismo en favor de la jurisdicción ordinaria una cuestión relativa a aguas. Pero esta vez referente a aguas públicas, basándose en los argumentos siguientes:

a) Que si bien corresponde a la Administración la policía de las aguas públicas y mantener en buen orden su uso y aprovechamiento, se reserva a los Tribunales ordinarios el conocimiento de las cuestiones sobre preferencia de derechos a su aprovechamiento, cuando se funde en títulos de carácter civil, por lo cual la orientación constante de los Decretos resolutorios de competencias ha reconocido que son de la competencia de los Tribunales de Justicia las cuestiones sobre declaración del dominio de aguas públicas derivado de títulos civiles y los problemas sobre preferencia de aprovechamientos de aguas, fundado en títulos de carácter civil (segundo Considerando) (6).

b) Que la pretensión actuada en el proceso de cuyo conocimiento se pretende privar al Juez en el caso presente está fundada precisamente en títulos de carácter civil, como son la prescripción aducida, aplicable

---

(5) Idéntica doctrina se establece en el cuarto Considerando de otro D. c. de igual fecha que comentamos a continuación. La doctrina es elogiada. Desde luego, según el art. 218, *in limine*, de la Ley Municipal de 1935 —vigente en el momento de iniciarse la cuestión—, «será requisito previo... al ejercicio de acciones civiles la interposición... del recurso de reposición.» Ahora bien, el no haberse interpuesto es un problema que no atañe para nada a la solución de la cuestión de competencia, si bien, una vez resuelta ésta, el órgano jurisdiccional competente será el que tenga que examinar la procedencia o improcedencia de este requisito y sus efectos respecto del proceso entablado.

(6) La doctrina es reiterada. Vid., por ejemplo, los D. c. de 28 de febrero y 23 de abril de 1912.

en virtud de los artículos 409 del C. c. y 149 de la L. A., y que, por consiguiente, lo que se pretende con tal proceso es la declaración del derecho a las aguas y no un mero restablecimiento del buen orden en el aprovechamiento, por lo que escapa de las atribuciones que competen a la Confederación Hidrográfica como delegada de la Administración, que no pueden ir más allá de las que a la Administración misma corresponden (tercer Considerando).

4.—*Competencia de las Fiscalías provinciales de Tasas. Incompetencia para incautarse de los vehículos empleados para cometer las infracciones, pertenecientes a terceras personas.* Decreto de 16 de junio de 1951 («B. O. del E.» de 25 de junio).

A.—*Planteamiento de la cuestión.*

En dos D. c. de igual fecha se resuelven dos cuestiones surgidas con motivo de supuestos de hecho análogos.

a) La Fiscalía Provincial de Tasas se incauta de vehículos empleados para cometer infracciones sancionadas por la legislación de Tasas.

b) Los propietarios de los vehículos —personas distintas del infractor— tratan de hacer respetar su propiedad, formulando la acción reivindicatoria correspondiente ante el órgano jurisdiccional competente:

a') En un caso, a través de una tercería de dominio.

b') En otro, a través de un juicio declarativo ordinario de mayor cuantía.

c) Estándose tramitando dichos procesos, el Gobernador civil promovió cuestión de competencia en favor de la Fiscalía de Tasas.

B.—*La solución de los D. c. de 16 de junio de 1951.*

De conformidad con los dictámenes emitidos por el Consejo de Estado, los Decretos que comentamos resolvieron las cuestiones de competencia en favor de la jurisdicción ordinaria, basándose en los argumentos siguientes:

a) Que la cuestión viene a reducirse a determinar si en la incautación obraba la jurisdicción de Tasas dentro de las facultades especiales que le son propias, pues entonces los Tribunales de la justicia ordinaria no podrán mezclarse en el asunto, a tenor del art. 4.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, o, si entre las facultades concedidas por la Ley

a la jurisdicción de Tasas no cabe tal incautación, pues entonces la protección del derecho de propiedad particular invadido corresponde a los Tribunales (segundo Considerando).

b) Que la incautación de los vehículos empleados para cometer las infracciones sancionadas, pertenecientes a terceras personas, cuya falta de responsabilidad en el hecho hubiera quedado claramente probada en el expediente, está expresamente prohibida en los fallos de los expedientes de Tasas por el art. 4.º de la ley fundamental en esta materia de 30 de septiembre de 1940, tal como ha quedado redactado en virtud del Decreto-ley de 14 de marzo de 1947, y que la Orden de la Presidencia del Gobierno de 20 de octubre del mismo año, comunicada a las Fiscalías de Tasas, ni por su rango legislativo ni por su falta de publicación, ni por su intención, tiene, ni es posible que tenga otro alcance que el de simple interpretación de aquella Ley, sin que pueda modificarla ni ir más allá que lo que ella permite ni autorizar esas incautaciones, prohibidas por la Ley (tercer Considerando).

**JESÚS GONZALEZ PEREZ**

Registrador de la Propiedad,  
Profesor Ayudante de Derecho administrativo.

