

II. - NOTAS

1. - CONFLICTOS JURISDICCIONALES

SUMARIO: I. CUESTIONES DE COMPETENCIA: Cuestiones administrativas previas en el proceso penal.—II. CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES: 1. Autoridades que pueden entablar los conflictos. 2. La competencia para autorizar el establecimiento de industrias relacionadas con la ganadería no corresponde al Ministerio de Agricultura, sino al de Industria.

I.—CUESTIONES DE COMPETENCIA.

Cuestiones administrativas previas en el proceso penal.

El carácter ciertamente formalista de la jurisprudencia de conflictos se manifiesta, entre otros, en el reciente Decreto resolutorio 637/1964 de 12 de marzo (*Boletín Oficial del Estado* del día 25) que, de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado, declara no haber lugar a resolver la cuestión planteada. Los hechos fueron los siguientes: instruido expediente a una Maestra nacional por probadas faltas en el cumplimiento de sus obligaciones docentes, entabla querrela por injurias contra el Inspector de Enseñanza Primaria, instructor del expediente, y contra el Alcalde pedáneo del pueblo. La cuestión de competencia se suscita después entre el Gobernador civil y el Juez de Instrucción ante el que fué presentada la querrela.

La doctrina que el Decreto que comentamos recoge, es la siguiente: «La presente cuestión de competencia ha surgido entre el Gobernador civil de X. y el Juez de Instrucción de B., al requerir el primero al segundo para que reconozca la existencia de una cuestión previa de carácter administrativo en el sumario seguido por el supuesto delito de injurias graves como consecuencia de querrela formulada por una Maestra de Enseñanza Primaria contra un Inspector que le ha instruido un expediente disciplinario y contra un Alcalde pedáneo, los cuales, según la querellante, han propalado contra ella imputaciones injuriosas no referentes a su cargo administrativo y fuera del expediente referido en el lugar donde tiene su domicilio... Cuando se invoca en un juicio criminal la existencia de una cuestión previa de carácter administrativo, es necesario concretar en el requerimiento los términos de dicha cuestión, y que en el caso presente los ha concretado el requiren-

te, al decir en su escrito que se «tenga por señalada la existencia de una cuestión previa administrativa que ha de ser resuelta por el Ministerio de Educación Nacional, consistente tal cuestión en que dicho Ministerio resuelva el expediente gubernativo de carácter disciplinario instruido a la querellante»; y que aparece acreditado que en 14 de mayo de 196... se resolvió el dicho expediente gubernativo disciplinario con la imposición de una sanción administrativa a la querellante, con lo cual la cuestión previa de carácter administrativo está ya resuelta y no es necesario entrar a decidir si era o no procedente, puesto que el requerimiento del Gobernador para la inhibición carece ya de objeto».

II.—CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES.

1. *Autoridades que pueden entablar los conflictos.*

Planteado conflicto ante la Jefatura de Puertos de A. y la División Hidrográfico-Forestal con motivo de autorización concedida para instalación de una caseta de baños en la playa de B., los Decretos 636-638/1964 de 12 de marzo (los dos en el *Boletín Oficial del Estado* del día 25), estiman mal planteados los conflictos, ya que en los casos contemplados la discusión sobre la competencia ha surgido entre el Ingeniero Jefe de Puertos de A. y el Ingeniero Jefe de la División Hidrográfico-Forestal, al requerir el primero al segundo para que deje de conocer en la autorización concedida a un particular para instalar unas construcciones de temporada para baños en terrenos de un monte de propiedad del Estado incluido en la zona marítimo-terrestre. Ahora bien, los conflictos de atribuciones no pueden ser suscitados y mantenidos por todos los organismos y autoridades administrativas, sino únicamente por aquellos que se determinan en el artículo 50 de la Ley de Conflictos jurisdiccionales de 17 de julio de 1948, y ni los Ingenieros Jefes de Puertos ni los Ingenieros Jefes de Divisiones Hidrológico-Forestales aparecen mencionados en dicho artículo, ni pueden considerarse incluidos en el apartado f) del número 2.º del mismo, puesto que su jurisdicción y categoría no son análogas ni a las de los Gobernadores civiles, ni a las de los mandos militares allí enumerados, ni a las de los Rectores de Universidad, ni a las de los Delegados de Hacienda, ni tampoco a las de los Delegados de Trabajo, ya que ni las Jefaturas de Puertos de las provincias marítimas ni las Divisiones Hidrológico-Forestales son Cuerpos autónomos, ni sus Jefes ostentan la proyección completa en un ámbito territorial de la autoridad de un Ministro, sino que constituyen servicios provinciales o territoriales de una rama concreta de la Administración pública, encuadrados en una limitación espacial, formando parte integrante de otros servicios más generales y dependiendo de diversos organismos intermedios entre ellos y el Ministro respectivo (Dirección General de Puertos y Señales Marítimas, en un caso; Subdirección del Patrimonio Forestal del Estado y Direc-

ción General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, en el otro). Los inconvenientes a que puede dar lugar el planteamiento directo de un conflicto de atribuciones entre tales Ingenieros titulares de Jefaturas de ámbito provincial y territorial han quedado patentes en la tramitación del caso aquí planteado, al venir a resultar que era el mismo Asesor jurídico provincial el que tenía que informar a los dos, con lo que el doble asesoramiento requerido en los artículos 16 y 22 de la Ley ha venido a quedar incumplido. Para que el conflicto quedase planteado dentro de las normas de la referida Ley de 17 de julio de 1948, sería necesario que se plantease entre ambos Ministros como Jefes de sus respectivos Departamentos ministeriales y previos los informes de sus correspondientes Asesorías Jurídicas, cuyos criterios, de todos ellos, pudieran no coincidir con los de los Ingenieros Jefes de los Servicios territoriales, manifestados hasta ahora.

2. *La competencia para autorizar el establecimiento de industrias relacionadas con la ganadería no corresponde al Ministerio de Agricultura, sino al de Industria.*

De acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado, el Decreto 350/1964 de 6 de febrero (*Boletín Oficial del Estado* del día 17) señala la competencia del Ministerio de Industria en relación con el supuesto recogido en el epígrafe, en base a los siguientes fundamentos: «El presente conflicto de atribuciones ha surgido entre el Ministerio de Industria y el de Agricultura, al requerir el primero al segundo para que deje de conocer en el expediente de autorización para el funcionamiento de una nueva industria de fabricación de correctores minerales y vitamínicos para piensos de ganado... Si el Decreto-Ley de 1 de mayo de 1952, que se refería a industrias agropecuarias y a actuaciones complementarias, y a veces conjuntas, de los Ministerios de Industria y Agricultura, incluyó una norma, la de su artículo 10, según la cual las competencias que pudieran plantearse entre ambos con motivo de su aplicación serán elevadas a la superior decisión del Consejo de Ministros, esta regla ha de entenderse que se refiere a las discrepancias que en aquella materia de interés conjunto para los dos Departamentos pudieran surgir en toda aquella acción administrativa que se establecía, pero sin pensar que se puso realmente allí una excepción a la norma general y fundamental que incluye entre las facultades de la propia Jefatura del Estado la decisión de los conflictos de atribuciones entre los distintos Ministerios, que se proclama con valor general, no sólo en el artículo 1.º de la Ley de Conflictos jurisdiccionales de 1948, sino también en el artículo 16 de la Ley de Procedimiento administrativo de 1948, esta última posterior al Decreto-Ley... La competencia del Ministerio de Agricultura sobre las industrias, excepcional de la norma general, que es la competencia del Ministerio de Industria, sólo aparece sobre la fabricación de piensos compuestos en el artículo 6.º del Decreto-Ley de 1 de mayo de 1952, y que cuando en un Decreto posterior, de 6 de mayo de 1957, del propio Ministerio de Agricultura, se ha de-

finido lo que son «piensos compuestos», su concepto ha quedado perfectamente deslindado del de los llamados «correctores», hasta el extremo de que se dedican a ellos en su artículo 1.º apartados independientes de una enumeración. Los piensos compuestos son los formados por la mezcla de distintas materias primas, mientras que los correctores de piensos son ciertas materias primas destinadas a mezclarse en los piensos para enriquecerlos. Pues bien, la fabricación que se propone realizar la Sociedad X., y para la que había solicitado autorización, que se estaba tramitando por los organismos del Ministerio de Agricultura, no se refería a piensos compuestos, sino precisamente a «correctores minerales y vitamínicos para piensos», no incluidos en la competencia atribuida a tal Ministerio por el referido Decreto-Ley de 1 de mayo de 1952. El hecho de que ya no sea necesaria la concesión de una autorización para la instalación de la nueva industria, ni por el Ministerio de Agricultura ni por el de Industria, que se opone a la pretensión de éste, que lo que pedía es la inhibición de aquél. La no competencia del Departamento de Agricultura, que es lo que afirma el de Industria, es lo que resulta de la legislación sobre la materia, sin perjuicio de que, dentro de la competencia general de Industria, las nuevas normas de libertad hagan que tampoco sea necesaria su autorización para el industrial. La competencia discutida corresponde a las normas y a los organismos del Ministerio de Industria, aunque dentro de su esfera de competencia esas normas no impongan la actuación de esos organismos, sino respeten una esfera de libertad del administrado».

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Valladolid.