

II. - NOTAS

1.—CONFLICTOS JURISDICCIONALES (*)

SUMARIO: PRELIMINAR: EN TORNO AL REFRENDO DE LOS DECRETOS DE COMPETENCIA.—
I. CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES: 1. *Inspección laboral en las fábricas de cemento: competencia del Ministerio de Trabajo y no del de Industria (Ingenieros de Minas). Las atribuciones globales de competencia. La palabra "ley" no abarca las disposiciones de rango reglamentario.* 2. *Las Comisarias de Aguas no se encuentran legitimadas para suscitara conflictos de atribuciones ni para ser requeridas.*—II. CUESTIONES DE COMPETENCIA: 1. *El principio de que las sanciones administrativas no deben ser superiores a las señaladas para las faltas en el Libro tercero del Código penal. Procedencia de condena judicial sin perjuicio de la correspondiente competencia administrativa. El problema de la duplicidad de vías sancionatorias.*

PRELIMINAR: EN TORNO AL REFRENDO DE LOS DECRETOS DE COMPETENCIA.

1. Planteaba en la *Crónica* correspondiente al número 54 de esta REVISTA (1), el problema del refrendo de los Decretos resolutorios de conflictos jurisdiccionales. Al observar que tales Decretos aparecían firmados sólo por el Jefe del Estado, se suscitaban una serie de interrogantes, siendo el problema central el de la aplicación del párrafo II del artículo 8.º LOE (Ley Orgánica del Estado), que es del tenor siguiente:

«Todo lo que el Jefe del Estado disponga en el ejercicio de su autoridad, deberá ser refrendado, según los casos, por el Presidente del Gobierno o el Ministro a quien corresponda, el Presidente de las Cortes o el Presidente del Consejo del Reino, care-

(*) Para la redacción de la presente *Crónica* se han tenido en cuenta las resoluciones de conflictos publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, desde el 1 de marzo de 1968 hasta el 7 de junio, ambos inclusive.

(1) Véase el núm. 54 de esta REVISTA (septiembre-diciembre 1967), págs. 332-333, en nota.

ciendo de valor cualquier disposición que no se ajuste a esta formalidad.»

En aquella ocasión me planteaba el problema de la entrada en vigor de la LOE en este punto y, en caso afirmativo, el de la carencia de valor de tales actos, al no llevar el aludido refrendo, de acuerdo con la expresión literal del párrafo II del citado artículo 8.º Pienso ahora que aún podría acudir a una nueva hipótesis para tratar de explicar la práctica de los actos del Jefe del Estado no refrendados. De acuerdo con esta nueva hipótesis, tal práctica se justificaría en base a las atribuciones mantenidas al Jefe del Estado por la Disposición transitoria primera, párrafo II, de la LOE. Dicha Disposición transitoria primera es del siguiente tenor, en sus dos primeros párrafos:

«I. Cuando se cumplan las previsiones de la Ley de Sucesión, la persona llamada a ejercer la Jefatura del Estado, a título de Rey o de Regente, asumirá las funciones y deberes señalados al Jefe del Estado en la presente Ley.

II. Las atribuciones concedidas al Jefe del Estado por las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, así como las prerrogativas que le otorgan los artículos 6.º y 13 de la Ley de Sucesión, subsistirán y mantendrán su vigencia hasta que se produzca el supuesto a que se refiere el párrafo anterior.»

¿Podrá entenderse que las atribuciones que se mantienen al Jefe del Estado en este precepto explican que algunos de los actos de aquél no aparezcan refrendados? Para dilucidar la cuestión habrá que acudir a contemplar las disposiciones aludidas en el transcrito precepto.

Por de pronto, hay que excluir las contenidas en los artículos 6.º y 13 de la Ley de Sucesión que, por tratarse del tema de la persona llamada a la sucesión, nada tienen que ver con el problema que aquí interesa. Desde la perspectiva aquí apuntada hay que limitarse a estudiar las Leyes de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939.

En relación con la primera, dirigida a organizar la Administración Central del Estado, interesa fundamentalmente su artículo 17:

«Al Jefe del Estado, que asumió todos los poderes por virtud del Decreto de la Junta de Defensa Nacional de 29 de septiembre de 1936, corresponde la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general.

Las disposiciones y resoluciones del Jefe del Estado, previa deliberación del Gobierno, y a propuesta del Ministro del Ramo, adoptarán la forma de Leyes cuando afecten a la estructura orgánica del Estado o constituyan las normas principales del ordenamiento jurídico del país, y Decretos en los demás casos...»

De la Ley de 8 de agosto de 1939, modificando la Organización de la Administración Central del Estado establecida por las de 30 de

enero y 29 de diciembre de 1938, interesa ahora, fundamentalmente, el artículo 7.º:

«Correspondiendo al Jefe del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, conforme al artículo 17 de la Ley de 30 de enero de 1938, radicando en él de modo permanente las funciones de gobierno, sus disposiciones y resoluciones, adopten la forma de Leyes o de Décretos, podrán dictarse aunque no vayan precedidas de la deliberación del Consejo de Ministros, cuando razones de urgencia así lo aconsejen, si bien en tales casos el Jefe del Estado dará después conocimiento a aquél de tales disposiciones o resoluciones.»

Estos preceptos suscitan, en relación con el tema que estudiamos, y sin que sea este el lugar para hacer una investigación de mayor entidad (2), una serie de observaciones:

a) Se trata en estas Leyes de la atribución al Jefe del Estado de la suprema potestad legislativa. Obsérvese que se está hablando de *potestad de dictar normas jurídicas de carácter general* (artículo 17 de la Ley de 30 de enero de 1938). Hay que insistir, por tanto, en la referencia a lo normativo. Es, fundamentalmente, el problema de lo que los autores denominan leyes de prerrogativa (3). Se plantea igualmente el tema de si el Jefe del Estado, al dictar normas, puede actuar solo o ha de actuar conjuntamente con el Gobierno. De todas formas este problema no preocupa en relación con los Decretos de competencias, ya que en la práctica, en los mismos, es normal la previa deliberación del Gobierno.

b) Se ha señalado, incluso, que «quizá pueda verse en la Ley de 8 de agosto de 1939 un tímido intento de limitar los poderes en la Jefatura del Estado» (4). En efecto, de acuerdo con el texto legal, las Leyes y Decretos del Jefe del Estado «podrán dictarse aunque no vayan precedidas de la deliberación del Consejo de Ministros, cuando razones de urgencia así lo aconsejen». Es decir, ninguna duda cabe de que las actuaciones de prerrogativa del Jefe del Estado, sin el Consejo de Ministros quedan limitadas, a tenor de la remisión expuesta en la LOE, a los supuestos de urgencia (5). Pero es evidente, por lo que afecta al problema central que aquí interesa —el del refrendo de los Decretos de competencia— que este problema de la urgencia raramente va a

(2) Una exégesis detallada de dichos preceptos a la luz de la evolución de la atribución del poder legislativo en el período de guerra civil y en la etapa posterior, puede verse en JAVIER SALAS, *Los decretos-leyes en el ordenamiento jurídico español. En torno a la urgencia*, núm. 51 (1966) de esta REVISTA, 43 ss.

(3) Véase, por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes de Derecho administrativo* 1.º, tomo I, Madrid, 1966-67, ed. pol., sin paginación.

(4) JAVIER SALAS, op. cit., 46.

(5) Conviene recordar que aquí se está interpretando la Disposición transitoria primera LOE. Para nada se prejuzga en este momento el alcance del párrafo d) del artículo 10 de dicho texto legal.

plantearse en estos términos en relación con los conflictos jurisdiccionales.

c) Por lo que respecta a la aplicación de la primera de las Leyes señaladas —la de 30 de enero de 1938— se ha observado que en algunos casos, incluso Leyes dadas por el Jefe del Estado, además de la referencia a la deliberación del Gobierno, llevaban el refrendo del Ministro competente por razón de la materia (6). A mi modo de ver, esto es muy de destacar.

d) A la vista de estas observaciones, parece puede pensarse que la Disposición transitoria primera LOE no da pie, por tanto, para justificar la ausencia de refrendo en los Decretos resolutorios de conflictos jurisdiccionales.

2. Pero el hecho es que, con posterioridad a las observaciones a que aludía al comienzo de estas notas, los Decretos resolutorios de conflictos van a aparecer refrendados. Tal sucede con los Decretos que se publican a partir de enero de 1968. Los primeros que aparecen refrendados son el Decreto 114/1968 y el Decreto 115/1968, ambos de 18 de enero (*B. O.* del 29), y después el Decreto 185/1968, de 25 de enero (*B. O.* del 5 de febrero) y el Decreto 218/1968, de 1 de febrero (*B. O.* del 12). Todos ellos aparecieron comentados en la *Crónica* correspondiente al número 55 de esta REVISTA (enero-abril 1968), páginas 198 y siguientes. También ha aparecido refrendado el Decreto 376/1968, de 29 de febrero (*B. O.* del 4 de marzo), que se comenta a continuación. En todos ellos, la firma del Jefe del Estado aparecía refrendada por la del Vicepresidente del Gobierno.

3. La práctica del refrendo se generaliza entre nosotros últimamente. Así, es posible observarla en una serie de actos del Jefe del Estado. A modo de ilustración, señalaré algunos ejemplos:

a) En relación con las Leyes, junto a la firma del Jefe del Estado aparece la del Presidente de las Cortes. Esto, que sucedía ya antes de diciembre de 1967 —como observaba en mi mencionada *Crónica* del número 54 de esta REVISTA—, se observa también en las Leyes promulgadas más recientemente (7).

(6) Véase JAVIER SALAS, op. cit., 46, con varios ejemplos en el sentido indicado.

(7) Así, por ejemplo, en las diversas leyes de 5 de abril, publicadas en el *Boletín Oficial* del 6: Ley 1/1968 sobre ampliación de cuerpos y plantillas de Catedráticos y Profesores de Institutos de Enseñanza Media; Ley 2/1968 por la que se aprueba la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 1963; Ley 3/1968 por la que se fijan las plantillas del Cuerpo de Directores Escolares; Ley 4/1968 sobre regulación presupuestaria de las dotaciones de determinados Cuerpos docentes de Escuelas de Comercio; Ley 5/1968 sobre Presupuestos Generales del Estado; Ley 6/1968 sobre creación de 400 dotaciones de Profesores Adjuntos de Universidad y de 2.000 dotaciones de Profesores Ayudantes de clases prácticas, clínicas y de laboratorio; Ley 7/1968 haciendo extensivos los derechos reconocidos por la Ley 7/1961, de 19 de abril; Ley 8/1968 regulando el recurso de contrafuero; Ley 9/1968 sobre secretos oficiales. Cerrada ya esta *Crónica*, el *B. O.* de 21 de junio publica diversas leyes de 20 de junio de 1968, todas las cuales aparecen, también, refrendadas.

b) También se observa la práctica del refrendo en relación con los *Acuerdos internacionales*. Así, el Instrumento de ratificación del Convenio de Cooperación Social Hispano-Boliviano, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 29 de febrero de 1968, aparece refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores.

c) El refrendo del *Presidente del Consejo del Reino* aparece en los Decretos 34/1968, 35/1968 y 36/1968, todos de 11 de enero (*Boletín Oficial del Estado* del 12), por los que se nombran, respectivamente, Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, Presidente del Tribunal de Cuentas del Reino y Presidente del Consejo de Economía Nacional; igualmente, en los Decretos 340/1968 y 341/1968, de 29 de febrero (*Boletín Oficial del Estado* de 2 de marzo), por los que se nombran suplentes en el Consejo de Regencia.

d) También en los Decretos para encargar del despacho de los asuntos de un Departamento por ausencia del titular. Valgan aquí los siguientes ejemplos: Decreto 580/1968, de 30 de marzo (*B. O.* del 1 de abril), encargando del despacho, durante la ausencia del Ministro del Ejército, al Ministro del Aire; Decreto 616/1968, de 2 de abril (*Boletín Oficial del Estado* del 3), encargando del despacho, durante la ausencia del Ministro de Información y Turismo, al Ministro de Asuntos Exteriores. En estos casos el refrendo es del Vicepresidente del Gobierno.

e) Práctica similar se sigue con los Decretos-Leyes. Entre ellos se pueden mencionar los 1/1968 y 2/1968, ambos de 18 de enero (*Boletín Oficial del Estado* del 19), sobre prórroga de los beneficios fiscales concedidos al azúcar, el primero, y aplazando la exigibilidad del Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal que grava la retribución de los trabajadores manuales, suboficiales y clases de tropa, el segundo. Ambos aparecen refrendados por el Vicepresidente del Gobierno.

4. La práctica del refrendo por el Vicepresidente del Gobierno ha suscitado diversos comentarios en la prensa diaria, con motivo, precisamente, del Decreto por el que se hacía el más reciente nombramiento ministerial, comentarios —fundamentalmente un Editorial del diario *Ya*, de 25 de abril de 1968— que ponían en entredicho las facultades del Vicepresidente del Gobierno para refrendar los actos del Jefe del Estado. No voy a insistir ahora sobre este problema, limitándome aquí a señalar que ha sido planteado (8).

(8) La línea argumental más importante del citado Editorial de *Ya* es, seguramente, la que expresan las siguientes palabras del mismo: "Por otra parte, el Decreto de nombramiento del actual Vicepresidente (*B. O.* de 22 de septiembre de 1967) dice de manera inequívoca que este último "desempeñará las (funciones) que expresamente le delegue el Presidente del Gobierno, a quien sustituirá en caso de vacante, ausencia o enfermedad". Ni el supuesto de enfermedad, ausencia o vacante se da ahora, ni se dice nada en el texto de una delegación cuyo alcance práctico pudiera ser, en teoría, incalculable, ni la delegación expresa que el Decreto exige es conocida. Hay que añadir que el refrendo que aparece en el caso que comentamos no es el de carácter ad-

5. En todo caso, y centrándonos nuevamente en el tema que aquí interesa, es cierto que el refrendo de los Decretos resolutorios de cuestiones de competencias por parte del Vicepresidente del Gobierno, suscita un importante problema de tipo estructural.

La atribución al Jefe del Estado de la potestad de resolver las cuestiones que se susciten entre los Tribunales y entre la Administración —dejando al margen otras soluciones que ofrece el Derecho comparado— viene justificándose entre nosotros, en base, precisamente, a la función moderadora o arbitral que se atribuye al Jefe del Estado. Valgan, para eximirme de todo otro tipo de consideraciones, las observaciones de uno de los especialistas en la materia. «Finalmente —escribe el profesor MARTÍNEZ USEROS— la estimación del carácter de superior dignidad y función moderadora que se reconoce a la institución de la Jefatura del Estado, a pesar de no constituir real y políticamente un poder distinto a los tres clásicos, así como la razón de ver en la misma la cabeza del Poder ejecutivo y la antigua consideración de ser la Administración y la justicia ramas de aquél, han inducido a la conclusión de atribuir a ella la resolución de estas cuestiones de competencia entre los organismos administrativos y jurisdiccionales. La tesis tuvo su origen en motivaciones más políticas que jurídicas, pues obedeciendo a éstas el criterio del Tribunal de conflictos parece el más lógico; pero es lo cierto que en la práctica de los hechos, la experiencia demuestra ser tan recomendables una como otra solución. Sin extendernos en mayores consideraciones sobre este particular, en el que se ha llegado a matizaciones muy exhaustivas, cumple recordar cómo en el caso español la permanencia centenaria, a través de diversos regímenes y sistemas político-jurídicos, del principio consignado, nos indica, sin duda, los títulos de virtualidad y eficacia que el mismo tiene entre nosotros» (9). Es decir, el Jefe del Estado resuelve los litigios que surgen entre la Administración y los Tribunales, en cuanto aquél se considera *árbitro* y *moderador* de los distintos órganos encuadrados en el Estado.

ministrativo del artículo 24, 2, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, ni el que, como Ministro Subsecretario de la Presidencia, pudiera corresponder al refrendante, porque expresamente se hace constar en la antefirma que ésta se pone en concepto de Vicepresidente del Gobierno.”

(9) MARTÍNEZ USEROS. *Conflictos de Jurisdicción*, separata de la “*Revista General de Legislación y Jurisprudencia*”, Madrid, 1949, 6. En sentido muy parecido, en su reciente edición de GARCÍA OVIEDO —MARTÍNEZ USEROS, *Derecho Administrativo*, III, 9ª ed., Madrid, 1968, 706-707. En relación con este tema son interesantes las siguientes palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes de Derecho Administrativo* 1.º, t. II, Madrid, 1966-67, ed. pol., sin paginación: “Esta regla de que fuera el Jefe del Estado quien resolviera, que arranca ya de Napoleón, se justificó en Francia por los doctrinarios a partir de 1814 por la tesis del Monarca como poder moderador. En efecto, como se sabe, los doctrinarios que fueron los teóricos de la Restauración francesa, configuran al monarca como un poder moderador de todos los demás poderes del Estado. Esta justificación teórica pesó también en la consolidación del sistema de nuestro Derecho. Hasta el punto de que el preámbulo del Decreto de 1886 la acoge expresamente. Recuérdese a este respecto que la Constitución canovista está claramente inspirada en fuentes doctrinarias...” Más adelante se insistirá en la posición de este autor.

Ahora bien, el tema del refrendo interesa sobre todo por las consecuencias jurídicas que produce. A este respecto conviene volver nuevamente al texto del artículo 8.º LOE. Su párrafo III dispone :

«De los actos del Jefe del Estado serán responsables las personas que los refrenden.»

De donde resulta, que uno de los efectos jurídicos del refrendo es realizar una redistribución de responsabilidades (10). Por supuesto que el tema es complejo y de grandes implicaciones políticas, pero no es este el momento de profundizar sobre el mismo. La encomienda de una responsabilidad significa, correlativamente, el otorgamiento de una atribución, es decir, del poder correspondiente. Por lo que respecta a los Decretos de competencia, al ser refrendados por el Vicepresidente del Gobierno, resulta que la responsabilidad de los mismos incumbe a dicho Vicepresidente. Y aquí es donde se manifiesta el problema de orden estructural al que antes aludía. Se trata de resolver un conflicto planteado entre órganos pertenecientes a dos distintos órdenes, el orden de la Justicia y el orden de la Administración. Pues bien, desde un planteamiento estructural, se han formulado objeciones, incluso, a la solución de que sea el Jefe del Estado quien resuelva los conflictos, de acuerdo con el planteamiento de nuestro Derecho positivo. «El órgano que resuelve el conflicto —dice GARCÍA DE ENTERRÍA— es el Jefe del Estado oyendo al Consejo de Estado. En realidad es criticable que sea el Jefe del Estado quien resuelva, porque al fin y al cabo él es el Jefe del Ejecutivo, con lo cual hay un orden de órganos que está más favorablemente situado en la resolución. Se trata de una nueva prueba de que todo el sistema está montado en beneficio del Ejecutivo» (11). Pero si esto se llega a decir en relación con la atribución al Jefe del Estado,

(10) Poco se ha escrito, como se sabe, sobre la LOE. Al problema del refrendo en la misma, J. I. ESCOBAR Y KIRPATRICK dedicaba las siguientes palabras: "A partir del segundo párrafo del artículo 8.º se elabora un sutil mecanismo para entretener la función del Jefe del Estado con las de otras Instituciones para ofrecer un sistema de ejercicio del Poder concorde con la concepción de una Monarquía moderna. El refrendo del Gobierno, del Presidente de las Cortes o del Consejo del Reino es indispensable para cualquier disposición real. Las Cortes asisten al Jefe del Estado en ciertos casos (ratificar tratados o convenios internacionales, declarar la guerra y acordar la paz, y autorizar ciertos actos de las personas reales y sus inmediatos seguidores). El Consejo del Reino en otros referentes a las relaciones del Jefe del Estado con las Cortes, o al nombramiento y destitución del Jefe del Gobierno. El poder queda así distribuído, evitándose cualquier peligro de concentración del mismo, pero atribuyéndose al Jefe del Estado la función carismática de un Rey, no dependiente de ninguno de los factores que intervienen en la lucha política para mejor respetar su libre juego, sin que ninguno de ellos pueda sobreponerse a los demás ni se produzca una paralización como resultado de un equilibrio demasiado perfecto" (*El Jefe del Estado en la Ley Orgánica*, "Rev. de Est. Políticos", núm. 152 (1967), 34-35).

(11) GARCÍA DE ENTERRÍA, loc. cit. En todo caso, esta opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA habría que matizarla teniendo en cuenta que, entre nosotros, en el Nuevo Estado, el Jefe del Estado asumió todos los poderes.

se comprende que la objeción ha de ser de mucha mayor entidad cuando el responsable de la decisión sea, nada menos, que el Vicepresidente del Gobierno. El equilibrio entre los dos diversos órdenes —Administración y Justicia— que trataba de mantenerse atribuyendo el poder de decisión al Jefe del Estado que está igualmente por encima —o si se quiere a la cabeza— de los dos (12), se rompe de forma manifiesta cuando se hace responsable de la decisión al Vicepresidente del Gobierno, cuya figura, de acuerdo con nuestro Derecho positivo, aparece, sin ninguna duda, inserta y relacionada con el Gobierno (13) y ejerciendo funciones relacionadas con las funciones del Presidente del Gobierno y no del Jefe del Estado (14). Esto significa que, al responsabilizar de los Decretos de competencias al Vicepresidente del Gobierno, desaparece aquella perspectiva arbitral y moderadora a que antes se aludía. Por todo ello, se puede decir que, prescindiendo ahora de cuestiones de otro tipo que puedan hacer dudar acerca de la corrección del refrendo de este tipo de actos por el Vicepresidente del Gobierno, parece indudable que, desde un planteamiento estructural, no es correcta la práctica de dicho refrendo. Bien entendido que lo que se dice en relación con el refrendo del Vicepresidente del Gobierno podría repetirse, por estas razones estructurales, en el caso de que el refrendo de la firma del Jefe del Estado lo realizara el Presidente del Gobierno.

6. El caso es que la práctica del refrendo se ha abandonado recientemente en aquellos casos en los que con anterioridad venía siendo realizado por el Vicepresidente del Gobierno. No me he dedicado a averiguar cuáles son las fechas concretas a partir de las que se abandona esta práctica, ni sé tampoco si ello se debe a los razonamientos contenidos en la antes citada campaña de prensa o se debe a otros motivos. Me limitaré ahora a dar algunos testimonios de esta afirmación:

a) Decretos para encargar de despacho con motivo de la ausencia del titular del Departamento: así, el Decreto 921/1968, de 4 de mayo (B. O. del 6), disponiendo que durante la ausencia del Ministro de Industria se encargue del despacho de su Departamento el Ministro de Obras Públicas (15); o el Decreto 1.142/1968, de 4 de junio (B. O. del 5),

(12) El Jefe del Estado, de acuerdo con el artículo 6.º LOE, “ejerce el poder supremo político y administrativo” al mismo tiempo que “en su nombre se administra justicia”. Conviene recordar aquí también el artículo 2.º, II, de la misma LOE: “El sistema institucional del Estado español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones.”

(13) Cfr., por ejemplo, artículos 13, II, y 16, I, LOE.

(14) La doctrina insiste, en base al Derecho positivo, acerca de la relación de las funciones del Vicepresidente del Gobierno con las funciones del Presidente del Gobierno y no con las del Jefe del Estado. Véase, por todos, GUAITA, *El Consejo de Ministros*, 2.ª ed., Madrid, 1967, 38-39; ENTRENA, *Curso de Derecho Administrativo*, 2.ª ed., Madrid, 1967, 211-212.

(15) Vale la pena aludir a una particularidad, directamente relacionada con el tema que aquí se trata, que nos depara el citado B. O. de 6 de mayo de 1968. En la misma página en que se publica el aludido Decreto 921, de 4 de mayo, se publican

disponiendo que durante la ausencia del Ministro de Justicia se encargue del despacho de su Departamento el Ministro de Hacienda. Ambos Decretos van firmados, exclusivamente, por el Jefe del Estado.

b) Lo mismo ha sucedido con los Decretos-Leyes. Así, Decretos-Leyes con la firma del Jefe del Estado y sin refrendo son los más recientemente aparecidos: el 4/1968, de 11 de mayo (*B. O.* del 22), por el que se prorroga el de 16 de febrero de 1959, que concedió beneficios fiscales a los damnificados por la peste porcina africana; el 5/1968 y el 6/1968, ambos de 6 de junio (*B. O.* del 7), que tratan, respectivamente, sobre medidas urgentes de reestructuración universitaria y de la modificación del preámbulo del de 23 de junio de 1937.

c) Lo mismo ha sucedido —firma del Jefe del Estado sin refrendo—, y es lo que aquí interesa fundamentalmente, con las más recientes decisiones de conflictos. Se trata, en concreto, de los Decretos 974/1968 y 975/1968, de 2 y 9 de mayo, respectivamente (*B. O.* del 11), que, para mayor acopio de datos de enjuiciamiento, contemplan un supuesto de conflicto de atribuciones, el primero, y una cuestión de competencia, el segundo. Ambos se comentan a continuación en la presente *Crónica*.

7. Este nuevo giro que acaba de tomar recientemente el problema del refrendo nos sitúa nuevamente ante los interrogantes que se formulaban al principio. No parece lógico, claro es, el refrendo del Vicepresidente del Gobierno. Entonces, ¿habrá que entender que *carecen de valor* estos actos del Jefe del Estado? ¿Habrá que entender, quizá, que se justifican en base a la reserva de atribuciones que contiene la disposición transitoria primera de la LOE? Más arriba formulaba mis dudas en orden a la validez de una posible respuesta afirmativa en tal sentido.

En todo caso, aun suponiendo que se adopte esta última explicación, se plantea un nuevo problema. Las citadas atribuciones que se mantienen, vienen reconocidas con carácter vitalicio e intransferible al actual Jefe del Estado. A este respecto no ofrece ninguna duda el párrafo segundo de la citada disposición transitoria primera de la LOP. Pero ¿qué sucederá cuando se cumplan las previsiones de la Ley de Sucesión? Ninguna duda cabe, de acuerdo con nuestra más reciente Ley Fundamental, que las atribuciones mantenidas en la disposición transitoria primera de la LOE no se transmiten al sucesor. Quiere ello decir que,

diversos Decretos, los 922, 923, 924, 925 y 926, todos ellos también de 4 de mayo, nombrando diversos Consejeros del Consejo de Economía Nacional. Todos estos Decretos van firmados por el Jefe del Estado sin ningún refrendo. En cambio, el Decreto siguiente, el 927, también de 4 de mayo, nombra un Procurador en Cortes de los del turno de libre designación por el Jefe del Estado. Y este Decreto está refrendado por el Presidente del Consejo del Reino —conviene recordar aquí que para estos nombramientos impone la Ley de Cortes la audiencia del Consejo del Reino—. Lo que interesa destacar ahora es el contraste entre este último nombramiento, refrendado, y los anteriores, sin refrendar. Sin insistir más sobre este punto, da la impresión de que nos encontramos aquí con el mismo problema que plantea el refrendo de los Decretos de competencia.

en dicho caso, cobra virtualidad plena la afirmación del artículo 8.º LOE de que carecen de valor los actos del Jefe del estado que no vayan referendados. En esta situación, los Decretos-Leyes, los Decretos para encargar de despacho por ausencia del titular, etc., podrán ser referendados por el Presidente del Gobierno. Pero ¿qué sucede con los Decretos de competencias? El problema queda planteado de una manera que parece irresoluble. En el comentario al que me refería al comienzo de esta *crónica* señalaba que ninguna de las personas aludidas en el artículo 8.º, párrafo 2.º, LOE, como habilitadas para refrendar las decisiones del Jefe del Estado —Presidente del Gobierno o Ministro a quien corresponda, Presidente de las Cortes o Presidente del Consejo del Reino— estaba realmente legitimada para refrendar los Decretos de competencias. ¿Hay que concluir que estamos ante una laguna de la LOE, que no ha dado solución a algo que ella misma plantea? (16). Parece evidente que, en relación con el refrendo de los Decretos de competencias, queda, por tanto, abierto un interrogante a cuya solución ayudaría, quizá, no poco, la publicación del expediente de la misma LOE.

I.—CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES.

1. *Inspección laboral en las fábricas de cemento: competencia del Ministerio de Trabajo y no del de Industria (Ingenieros de Minas). Las atribuciones globales de competencia. La palabra «ley» no abarca las disposiciones de rango reglamentario.*

El Decreto 974/1968, de 2 de mayo (B. O. del 11), resuelve a favor del Ministerio de Trabajo el conflicto de atribuciones que había surgido entre éste y el Ministerio de Industria.

Los hechos que dieron lugar al litigio, así como las argumentaciones mantenidas, aparecen claramente recogidas en los dos primeros Resultados:

«Resultando que en 10 de enero de 1967 la Inspección de Trabajo de Valladolid, al girar visita a la fábrica de «Cementos Duero, Sociedad Anónima», de Zaratán, levantó un acta de infracciones de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo (falta de barandillas, resguardos y

(16) Porque no hay que olvidar que la misma LOE, en su artículo 57, dispone lo siguiente: "Corresponde al Jefe del Estado decidir, conforme a las leyes, las cuestiones de competencia entre la Administración y los Jueces o Tribunales Ordinarios y Especiales y las que se produzcan entre el Tribunal de Cuentas y la Administración o entre dicho Tribunal y los demás Tribunales ordinarios y especiales". CORDERO TORRES ha señalado recientemente: "La LOE adscribe definitivamente el Consejo [de Estado] a la órbita consultiva de la Administración, aventando cualquier tentación —doctrinariamente legitimable— de extender su acción a otros campos. Hay uno que parece rebasar lo clásicamente consultivo y administrativo para penetrar en lo jurisdiccional, incluso retenido o consultivo: el asesoramiento al Jefe del Estado para la decisión de los llamados conflictos jurisdiccionales o cuestiones de competencia" (*La Administración consultiva del Estado en la Ley Orgánica del Estado*, "Rev. de Est. Políticos", núm. 152 (1967), 27).

aislantes de elementos eléctricos y abombados peligrosos en el pavimento), la cual fué confirmada por resolución de 25 de abril de 1967, que quedó pendiente de alzada, y que con fecha 12 de julio de 1967 el Ministro de Industria, a solicitud del Distrito Minero correspondiente y previo dictamen favorable de su Asesoría Jurídica, que acompañaba, dirigió un escrito al Ministro de Trabajo en el que requería de inhibición a éste para que su Departamento dejase de conocer de tal asunto, anulando el acta levantada, por entender que se trata de atribuciones que competen al de Industria, conforme al Reglamento Orgánico del Cuerpo de Ingenieros de Minas, aprobado por Real Decreto de 21 de enero de 1935 (número 2 del artículo 1.º), que les atribuye la inspección y vigilancia de los trabajos de explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales; al Reglamento de Policía Minera, aprobado por Decreto de 23 de agosto de 1934 (arts. 2.º, 3.º y 4.º), según los cuales les corresponde concretamente en las fábricas de cemento sobre la protección y seguridad en los trabajos; al artículo 67 de la Ley de Minas, de 19 de julio de 1944, que excluye de la intervención del Ministerio de Trabajo en las explotaciones mineras y establecimientos de beneficio la prevención de accidentes y seguridad personal del obrero; al Decreto de 22 de diciembre de 1960 (art. 46), que limita esa intervención a las cuestiones sociales, y al Reglamento de Minería, aprobado por Decreto de 9 de agosto de 1946 (art. 186), que sujeta a la inspección y vigilancia del Cuerpo de Ingenieros de Minas las canteras, investigaciones y explotaciones mineras, los establecimientos de beneficio y las obras y servicios en cuanto se relacionan con la seguridad y protección del personal obrero de la superficie del criadero mineral y de las instalaciones.

Resultando que al recibir el requerimiento el Ministerio de Trabajo por la Dirección General de Organización del Trabajo ordenó suspender el procedimiento y comunicó el asunto a sus Organismos y a la Empresa particular interesados. Tanto la Dirección General (en 21 de agosto) como la Inspección Provincial (en 22 de agosto), la Asesoría Jurídica del Departamento (en 23 de agosto) y la misma Empresa sancionada (en 25 de agosto) afirmaron la competencia de Trabajo, y el Ministerio de este Ramo (en 28 de septiembre de 1967) resolvió, de acuerdo, pues, con su Asesoría Jurídica, mantener la competencia de su Departamento, fundándose en que por Decreto de 20 de diciembre de 1951 se confirmó tal competencia, discutida también entonces por el Cuerpo de Ingenieros de Minas, sobre la seguridad e higiene en el trabajo de una fábrica de aglomerados y en circunstancias muy similares a las que ahora concurren en la industria del cemento; en que el Decreto de 22 de diciembre de 1963, que reformó determinadas normas del Reglamento de Policía Minera del Decreto de 23 de agosto de 1934, limitó la función inspectora de los Ingenieros de Minas a la seguridad e higiene en las minas, canteras y establecimientos de beneficio; en que la vigente Ley de Ordenación de la Inspección del Trabajo de 21 de julio de 1962 la atribuye a esta Inspección, sin otra excepción que la de aquellas competencias reguladas por Leyes específicas o que éstas atribuyan a otros Departamentos ministeriales, que no existen para las fábricas de cements, cuya mención

no se contenía más que en el Reglamento de Policía Minera; en que el Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo del Decreto de 18 de febrero de 1960 (art. 71) le atribuye la prevención de accidentes laborales y la seguridad e higiene del trabajo, lo mismo que el Reglamento, todavía vigente, del Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo de 13 de julio de 1940, el cual ha de velar por la Reglamentación Nacional de la Industria del Cemento, aprobada por Orden de 14 de marzo de 1947, que regula la seguridad e higiene en estas fábricas, y en que el texto articulado de las Bases de Seguridad Social, aprobado por Decreto de 21 de abril de 1966, confiere al Ministerio de Trabajo la regulación de las condiciones y requisitos en orden a la higiene y seguridad del trabajo (artículo 27) y la sanción correspondiente (art. 60)».

Complicada es, ciertamente, la evolución de la atribución de competencias a los órganos administrativos. Con frecuencia una situación dada, explicable por muy diferentes razones históricas, viene a ser afectada por una atribución masiva de competencias a los órganos que en un momento dado parecen los más adecuados para desarrollar una función (17). Cada vez son más frecuentes en nuestras Leyes estas cláusulas de atribución masiva de competencias a órganos determinados. Se trata, quizá, de una especie de lucha de prestigio entre los diversos Ministerios. Recuérdese, a modo de ejemplo, la declaración hecha en la Ley del Patrimonio del Estado, a favor del Ministerio de Hacienda, o la contenida en la Ley de Prensa e Imprenta a favor del Ministerio de Información y Turismo; la de la Ley del Suelo a favor del Ministerio de la Gobernación, sustituido luego por el de la Vivienda (18). Hay incluso una Ley —la 48/1963, de 8 de julio— que se refiere directamente a la competencia en materia turística, para atribuirla de una forma global al Ministerio de Información y Turismo. Pues bien, en relación con el conflicto que ahora se estudia, nos encontramos, también, con una Ley —la de 21 de de julio de 1962, sobre inspección de trabajo— de atribución global de competencias en materia de inspección del trabajo, al Ministerio de dicho nombre.

El párrafo segundo del artículo 1.º de la citada Ley dice textualmente, refiriéndose a la inspección del trabajo :

«Tal misión compete al Estado de modo exclusivo e indelegable como función propia de su soberanía, y se realizará por el Ministerio de Trabajo, con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley, salvo aquellas competencias reguladas por Leyes especiales o que éstas atribuyan a otros Departamentos ministeriales».

(17) Sobre esta problemática puede verse, entre nosotros, recientemente, L. DE LA MORENA, *Las competencias compartidas y su articulación*, en el núm. 53 (1967) de esta REVISTA, 453 ss. y *passim*; muy interesante, desde la perspectiva de las resoluciones de conflictos, la nota 21.

(18) En esta parte y en lo que sigue inmediatamente, sigo muy de cerca a R. MARTÍN MATEO, L. MARTÍN-RETORTILLO, J. L. VILLAR PALASÍ, *Aspectos jurídico-administrativos del turismo*, Ponencia española en el Primer Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo, Sevilla, 1966, ed. pol., 21 ss.

En puridad, no se trata de una atribución global de competencias, ya que se establecen determinadas reservas cuando así lo dispongan las Leyes especiales. La aplicación de este principio al caso concreto se complica, porque hay disposiciones que atribuyen tal función inspectora en las fábricas de cemento a los Ingenieros de Minas. El segundo Considerando del Decreto expresa adecuadamente cómo queda planteada la cuestión:

«Considerando que dada la complejidad de las normas existentes en relación con un tal caso concreto, toda vez que, por una parte, el artículo 1.º del Reglamento Orgánico del Cuerpo de Ingenieros de Minas de 21 de enero de 1905 afirma que a éstos toca la inspección y vigilancia de los trabajos subterráneos o superficiales de explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales, y los artículos 2.º, 3.º y 4.º del Reglamento de Policía Minera de 23 de agosto de 1934, el artículo 2.º incluso con mención expresa de las fábricas de cemento, dicen que les corresponde la inspección y vigilancia, incluyendo la protección de los obreros contra los peligros que amenazan su salud o su vida y la seguridad en los trabajos y la prevención de accidentes, y por otra parte, el Reglamento Orgánico del Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo de 13 de julio de 1940 encomienda a ésta la vigilancia del cumplimiento de las reglamentaciones laborales, entre las cuales está la de la industria del cemento de 14 de marzo de 1947, que se refiere, como otras muchas, a la seguridad e higiene en las fábricas, y el propio Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo de 18 de febrero de 1960 le atribuye en su artículo 71 la protección de los trabajadores en orden a la prevención de accidentes laborales, seguridad e higiene en el trabajo, será necesario acudir, para resolver la duplicidad de tales atribuciones, a determinar la prioridad de las normas jurídicas entre las de más alto rango que sean aplicables».

Hay, por consiguiente, normas contradictorias, y la tarea del Juez va a consistir en ver cuál de ellas va a prevalecer de acuerdo con nuestro sistema de jerarquía normativa. En el Considerando tercero se contiene la argumentación que habría de ser decisiva para fundamentar el fallo alcanzado:

«Considerando que fijando la atención en las normas de rango legal que sean posteriores, y por tanto, prevalentes, aparece en primer término el principio de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo de 21 de julio de 1962, según cuyo artículo 1.º, 2, la misión inspectora que conforme al artículo 3.º, 1, e), comprende la seguridad e higiene del trabajo, compete al Estado y se realiza por el Ministerio de Trabajo, salvo en aquellas competencias reguladas por Leyes específicas o que éstas atribuyan a otros Departamentos ministeriales; sin que en el caso presente pueda entenderse que constituye una tal Ley específica el Reglamento de Policía Minera de 23 de agosto de 1934 (a pesar de que cite en su artículo 2.º las fábricas de cemento, y de que el Decreto de 22 de diciembre de 1960, que sólo habla de minas, canteras y establecimientos de beneficio, haya dejado en vigor en su artículo 47 lo que del Reglamento no se oponga a tal Decreto), porque dicho Reglamento sólo tiene

fuerza de Decreto, ni tampoco pueda pensarse que se presenta esa Ley específica de cambio de la competencia en la Ley de Minas de 19 de julio de 1944, porque su artículo 67, que excluye de la intervención del Ministerio de Trabajo la prevención de accidentes y seguridad personal del obrero, únicamente se refiere para esta exclusión, que dado su carácter descriptivo no puede ser interpretada extensamente a las explotaciones mineras y establecimientos de beneficio, como es natural que suceda, ya que es en ellos, y no en las fábricas de elaboración de los productos, donde se dan las especialidades de situación, técnicas y trabajo, que requieren la especial preparación de los Ingenieros de Minas».

Una advertencia quiero hacer, para terminar, en relación con este Considerando. Es frecuente que los iusadministrativistas interpreten la palabra *ley* en sentido amplio. Así, por ejemplo, al estudiar las fuentes del Derecho y examinar el artículo 6 del Código civil, suelen admitir, sin mayores miramientos, que la referencia que allí se hace a la ley se refiere tanto a la ley en sentido formal como a otras normas escritas, tales como los Reglamentos (19). Algunas normas incluso —como el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado—, para evitar equívocos, hablan de «Ley votada en Cortes». La Ley de Inspección del Trabajo habla, como se ha visto, de la posibilidad de establecer excepciones a la regla de la competencia global del Ministerio de Trabajo, mediante *Leyes especiales*. Pues bien, en este caso, la palabra ley se interpreta en un sentido estricto, formal, de manera que no eubre a las disposiciones reglamentarias. Esta interpretación constituye el criterio definitivo para la resolución del presente conflicto. La competencia en favor de los Ingenieros de Minas se apoyaba en un Decreto. Al no atribuirse valor legal a esta norma, prevalece la competencia del Ministerio de Trabajo, de acuerdo con la cláusula de atribución global de competencia contenida en la Ley de Inspección del Trabajo.

2. *Las Comisaría de Aguas no se encuentran legitimadas para suscitara conflictos de atribuciones ni para ser requeridas.*

El Decreto 376/1968, de 29 de febrero (B. O. del 4 de marzo), resuelve el conflicto de atribuciones surgido entre el Gobernador civil de Granada y la Comisaría de Aguas del Guadalquivir, con motivo de la suspensión de obras de un pozo en finca de propiedad particular, en la localidad de Ogijares (Granada). Se va a declarar mal planteado el conflicto, al entender que la Comisaría de Aguas no es órgano legitimado para plantearlo ni para ser requerido. El razonamiento decisivo se contiene en el Considerando cuarto, donde, al interpretar la LCJ, se sostiene:

«Considerando que la enumeración de las autoridades que pueden suscitar conflictos de atribuciones se encuentra contenida en el artículo 50 que, en general, no ofrece ninguna duda de interpretación en cuan-

(19) En este sentido expresamente, entre los civilistas, DE CASTRO, *Derecho civil de España, parte general*, I. 3.^a ed., Madrid, 1955, 387, quien estudia los diversos sentidos que dan a la palabra "ley" los textos legales vigentes.

to se refiere a las autoridades administrativas que cita nominativamente, surgiendo sólo la duda en cuanto a las genéricamente aludidas en el apartado f) de su párrafo segundo; que se refiere, sin más precisión, como autoridades activamente legitimadas para suscitar conflictos de esta clase, "a cualesquiera otras autoridades de jurisdicción y categoría análoga, existentes o que en lo sucesivo se establezcan, que no se hallen bajo la dependencia jerárquica de alguna de las enumeradas, sino bajo la dirección exclusiva del respectivo Ministerio", descripción un tanto ambigua, para cuya interpretación exacta precisa tener en cuenta los propios criterios que suministra el apartado f) transcrito —las autoridades a que éste se refiere habrán de tener jurisdicción y categoría análoga a las citadas anteriormente; además no habrán de estar bajo la dependencia jerárquica de ninguna de ellas y, finalmente, habrán de encontrarse bajo la dirección exclusiva del respectivo Ministerio—, además de tener en cuenta lo dispuesto a estos efectos en el artículo 1.º de dicha Ley, común tanto a las cuestiones de competencia como a los conflictos jurisdiccionales; en cuyo artículo se dice que corresponde al Jefe del Estado decidir... los conflictos de atribuciones que se promuevan entre los diversos Departamentos ministeriales o los órganos delegados de los mismos».

Es también de interés el Considerando séptimo, que contiene el extracto de toda la línea argumental del fallo :

«Considerando por lo que respecta al presente caso, que las Comisarias de Aguas no son organismos que ostenten la representación general del Ministerio en un ámbito territorial, ni que dependan directamente de él, requisitos exigidos por el apartado f) del párrafo segundo del artículo 50, no sólo para estar activamente legitimados para requerir, sino también pasivamente legitimados para ser requeridos».

Se da, como se ve, una interpretación restrictiva del número de autoridades legitimadas activamente para interponer conflictos de atribuciones o, pasivamente, para ser requeridas. Uno de los criterios que se utiliza para sostener esta interpretación es el de exigir que las autoridades tengan la representación *general* del Ministerio, criterio que, al menos de forma clara, no está en la LCJ, pero que viene siendo sostenido por el Juez de conflictos en repetidas ocasiones, como, por ejemplo, en dos Decretos de 12 de marzo de 1964 (20).

Otro de los argumentos que se utilizan es el siguiente, tal y como está contenido en el Considerando sexto :

«Y, finalmente, porque siendo innumerables las autoridades existentes en la Administración, los conflictos de atribuciones que podrían suscitarse, de entenderse en sentido amplio el texto indudablemente equívoco del párrafo segundo del artículo 52 de la Ley, serían infinitos, habiendo de ponerse en juego en todos ellos la suprema magistratura del Estado para resolverlos».

(20) Véase sobre ellos, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, en la *Crónica* correspondiente al núm. 43 (1964) de esta REVISTA, 252-253. Las autoridades contempladas en aquellos casos eran la Jefatura de Puertos y la División Hidrológico-Forestal.

II.—CUESTIONES DE COMPETENCIA.

1. *El principio de que las sanciones administrativas no deben ser superiores a las señaladas para las faltas en el Libro 3.º del Código penal. Procedencia de condena judicial sin perjuicio de la correspondiente competencia administrativa. El problema de la duplicidad de vías sancionatorias.*

El Decreto 975/1968, de 9 de mayo (B. O. del 11), resuelve la cuestión de competencia surgida entre el Gobernador civil de Santander y el Juzgado comarcal de Santoña. El conflicto, que se fallaría en favor de la autoridad judicial, queda suficientemente descrito en los dos primeros Resultandos:

«Resultando que en 26 de junio de 1967, y en grado de apelación, se dictó por el Juzgado de Instrucción de Santoña en los autos de juicio de faltas procedentes del Juzgado Comarcal, también de Santoña, sentencia en la que se confirmaron las sanciones penales de multa y represión privada a don Ramón Vega Gutiérrez, Gerente de «Confeciones La Flor, S. L.», estimándole autor de una falta de infracción no grave de un reglamento sobre higiene pública, y se condenó al mismo a la inmediata suspensión del funcionamiento de las maquinarias que actualmente se dedican a su industria hasta tanto no se acredite satisfactoriamente en fase de ejecución y a juicio de peritos, la remoción de la trepidación y ruidos que hace inhabitable la vivienda del edificio contiguo;

Resultando que vueltos los autos al Juzgado Comarcal de Santoña para la ejecución, hecha ya la notificación de la sentencia y tasación de costas, se recibió en dicho Juzgado en 7 de julio de 1967 un escrito del Gobernador civil de Santander, de fecha 5 del mismo mes, en el que, de acuerdo con el informe del Abogado del Estado, del que acompañaba copia certificada, requería de inhibición al Juzgado para que cesase en el proceso de ejecución del fallo judicial, por entender que el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto de 30 de noviembre de 1961, atribuye la determinación y control de las medidas a adoptar respecto de dichas industrias al Gobernador civil (arts. 9 y 39), así como corresponde a éste la inspección en esa materia, según la Orden complementaria del Ministerio de la Gobernación de 15 de marzo de 1963 (arts. 15 y 16), y que el artículo 13 de la Ley de 17 de julio de 1948 admite la cuestión de competencia en los asuntos judiciales fenecidos por sentencia firme cuando la cuestión previa recayere sobre el proceso mismo de ejecución de fallo».

La argumentación fundamental de este fallo se contiene en el Considerando segundo, que dice lo siguiente:

«Considerando que la disposición del artículo 13 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales impide el planteamiento por la Administración de cuestiones de competencia en los asuntos judiciales que, como el presente, están ya fenecidos por sentencia firme, y sólo admite una excepción en el caso de que exista una cuestión previa de carácter ad-

ministrativo, y que esa cuestión previa recaiga no sobre la competencia fundamental del asunto, sino precisamente sobre el proceso mismo de ejecución del fallo, siendo así que en el caso actual lo que el Gobernador requirente afirma no es la existencia de una circunstancia previa sobre la que debe pronunciarse la Administración y que haya de ser tenida en cuenta en la ejecución de lo fallado, sino la competencia total sobre el asunto, de manera que lo impugnado por él viene a ser el fallo mismo y no una circunstancia de su ejecución, lo que excede con mucho de la posibilidad única admitida por el mencionado artículo 13; y, por otra parte, tampoco aparece aquí una cuestión previa administrativa que debe condicionar la ejecución del fallo judicial, puesto que el artículo 603 (21) del Código penal admite la compatibilidad entre la sanción penal y las faltas tipificadas como tales en él, y la corrección gubernativa de las mismas que por otras Leyes pueda corresponder a la Administración, por lo que una no puede significar obstáculo a la marcha normal de la otra.»

A la vista de estas conclusiones no se extraña que el fallo, como se decía, afirme la competencia de la autoridad judicial. El artículo 603 del Código penal es el precepto decisivo:

«En las Ordenanzas Municipales y demás Reglamentos generales o particulares de la Administración que se publicaren en lo sucesivo y en los bandos de policía y buen gobierno que dictaren las Autoridades no se establecerán penas mayores que las señaladas en este libro, aun cuando hayan de imponerse en virtud de atribuciones gubernativas, a no ser que se determinase otra cosa por virtud de Leyes especiales.

Conforme a este principio, las disposiciones de este Libro no excluyen ni limitan las atribuciones que por las Leyes municipales o cualesquiera otras especiales competan a los funcionarios de la Administración para dictar bandos de policía y buen gobierno y para corregir gubernativamente las faltas en los casos en que su represión les esté encomendada por las mismas Leyes.»

Este precepto, de redacción un tanto confusa (22), y sobre el que no he visto ningún comentario exhaustivo, parece que guarda una cierta semejanza con el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE). Hay que tenerlo en cuenta, desde luego, al estudiar el tema de los límites de la potestad reglamentaria (22 bis).

(21) El B. O. se refiere aquí al artículo 602 del Código Penal, pero del contexto general se deduce que se trata del artículo 603.

(22) QUINTANO RIPOLLÉS, *Comentarios al Código Penal*, 2.^a ed., con la colaboración de GIMBERNAT, Madrid, 1966, habla de "los términos harto vagos en que tradicionalmente está redactado este artículo".

(22 bis) Desde esta perspectiva es muy interesante—con expresa referencia al artículo 603, CP—el punto de vista del Consejo de Estado, en relación con la parte penal del Proyecto de Reglamento de la Ley de Montes. El dictamen, de muy depurada doctrina,

Bien es verdad que la frase final del párrafo primero, con su referencia a las Leyes especiales —inciso que recuerda también la salvedad contenida en la frase final del artículo 27 LRJAE (23)— puede desvirtuar en gran manera el alcance de dicho párrafo 1.º (24). Pero es en el párrafo segundo de dicho artículo 603 CP donde parece contenerse la clave para

está recogido en Consejo de Estado, *Recopilación de doctrina legal 1960-1961*, Madrid, 1967, número marginal 37, 56 y ss.

(23) F. VICENTE-ARCHE ha insistido enérgicamente acerca de la inconstitucionalidad —desde la perspectiva tributaria— del último inciso del artículo 27 LRJAE. Si bien se ha ocupado del tema en diversos lugares, la formulación más interesante puede encontrarse en *Notas de Derecho Financiero a la Ley de Tasas y Exacciones Parajiscales*, en el núm. 29 (1959) de esta REVISTA, 399 ss. En la sentencia de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1967, Arz. 2.549, referente al caso del cine *Tívoli, de Madrid*, se plantea la posibilidad de utilizar los artículos 603, CP, y 27, LRJAE, como de la potestad reglamentaria de la Administración. Pero el Tribunal rechaza tal posibilidad en base, precisamente a la salvedad contenida en ambos preceptos.

(24) A. este respecto son suficientemente expresivas las palabras de ANTON ONECA, *Derecho Penal*, Parte general, t. I, Madrid, 1949, 76, "En el artículo 603 del Código Penal se manifiesta la intención legisladora de que no se impongan por autoridades administrativas penas mayores que las ordenadas en aquel cuerpo legal para las faltas. Mas, admitida en el mismo precepto la posibilidad de excepciones, de ellas se ha hecho abundante uso. Se han conminado sanciones gubernativas de privación de libertad (el Decreto-ley de tasas autoriza el destino a un batallón de trabajadores por tiempo de tres meses a un año) y multas administrativas que sobrepasan incluso las ordenadas por el Código penal para delitos análogos de cierta gravedad (compárese las de la Ley de Tasas, que pueden ser superiores a 500.000 pesetas, con las que el Código penal asigna en el artículo 238 a la desobediencia de órdenes del Gobierno en materia económica, que no excedan de 250.000)". Esta referencia a la legislación de tasas podrá estimarse quizá un tanto superada y debida a momentos de especiales dificultades. Sin embargo, no es así. Como ejemplos recientes de sanciones gubernativas que exceden con mucho —precisamente por el hecho de estar previstas en Leyes especiales— a la importancia de las penas señaladas en el Libro III del Código penal, pueden señalarse, sin ningún carácter exhaustivo, las siguientes: La Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, admite sanciones —para cuya imposición no se da ni la audiencia al interesado— de hasta 500.000 pesetas (artículo 19, párrafo 2.º); la Ley de Contrabando, texto aprobado por el Decreto 2.166/1964, de 16 de julio, aparte del comiso y multas que pueden alcanzar cifras astronómicas de acuerdo con el valor del contrabando, prevé la sanción subsidiaria de prisión por insolvencia del culpable que puede llegar hasta cuatro años (art. 24); la Ley de Prensa e Imprenta de 19 de marzo de 1966 prevé, en relación con los autores o directores, la sanción de suspensión en el ejercicio de las actividades profesionales de un mes a seis meses o multa —o también la suspensión con la multa— de 50.000 a 250.000 pesetas, y, en relación con los empresarios o Empresas, las sanciones de suspensión de las publicaciones periódicas hasta dos meses en los diarios; hasta cuatro meses en los semanarios o publicaciones quincenales, y hasta seis meses en las de menor frecuencia; suspensión de las actividades de las Empresas editoriales hasta tres meses o multa de 100.000 a 500.000 pesetas (artículo 69). El Decreto-Ley 15/1967, de 27 de noviembre, sobre medidas complementarias de la nueva paridad de la peseta, prevé que el Gobierno podrá acordar en los casos de mayor gravedad, el cierre temporal o definitivo de los establecimientos o empresas reconocidos como transgresores en materia de precios o fraudes comerciales (artículo 9.º), etc.

la resolución del presente conflicto (25): las disposiciones del Código penal no excluyen, se viene a decir, las facultades sancionadoras de la Administración. La Administración es competente, en efecto —tal es el argumento utilizado para conocer de la materia—. Pero ello no impide que también el Tribunal lo sea para sancionar. No hay aquí una cuestión prejudicial referente a la ejecución de una sentencia —posibilidad que se pretende deducir del artículo 13, A) LCJ—, sino un problema de competencias superpuestas (26). Esta superposición de competencias admitida por el artículo 603 del Código penal es lo que induce a fallar el conflicto, entendiendo correcta la competencia del Tribunal. En este caso, al parecer, el Gobernador civil no había hecho más que plantear el problema de competencia al momento de irse a ejecutar la sentencia del Juzgado, sin que hubiera realizado antes actividades encaminadas a la sanción de los hechos. Da la impresión de que afirmándose aquí la competencia del Juzgado, no se va a producir en este caso una duplicidad de sanciones.

Sin embargo, este fallo, tal y como queda planteado, constituye un toque de atención importante en relación con un problema de sumo interés: «entre tanto —señala QUINTANO RIPOLLÉS— es un hecho cierto que el dualismo legislativo y procesal persiste con daño de no pocos principios jurídicos, el peor pagado, de los cuales es, demasiado a menudo, el del *non bis in idem*» (27). Se trata, por tanto, del problema sumamente gravísimo de que unos mismos hechos puedan dar lugar a un doble orden de sanciones. Problema que se plantea por la expresa admisión de nuestros textos legales de una doble vía sancionatoria, la penal y la administrativa. Ya se ha hecho referencia al artículo 603 del Código penal. Muy claro es a este respecto, entre otros preceptos que van por los mismos derroteros, el artículo 18 de la Ley de Orden Público:

«Las Autoridades gubernativas podrán sancionar los actos contra el orden público a que esta Ley se refiere, cualquiera que sea la forma de comisión, en la cuantía señalada en el artículo siguiente, *sin perjuicio de la competencia de los Tribunales o Autoridades de otra jurisdicción*».

La expresión de este texto es terminante y cuenta además, como me propongo demostrar en otro lugar, con una abundante interpretación jurisprudencial favorable al mismo (28).

(25) Por cierto que merecen destacarse las distintas competencias que en este precepto se reconocen a la Administración: competencia para emanar reglamentos —atribuciones para dictar bandos de policía y buen gobierno—, junto a la competencia para dar actos administrativos de aplicación —atribuciones para corregir gubernativamente las faltas—.

(26) Cfr. sobre esta problemática, DE LA MORENA, *op. cit.*, 458.

(27) QUINTANO RIPOLLÉS, *op. cit.*, 1.107. Un extracto de la vieja jurisprudencia de conflictos, en relación con el artículo 603 del Código penal, puede verse en TERUEL CARRALERO, *Las faltas*, Barcelona, 1956, 314.

(28) Por ello no puedo estar de acuerdo con las siguientes palabras de CUELLO

Esta duplicidad de vías sancionatorias que no es sólo teórica, sino que cuenta con abundante práctica, es sumamente alarmante. Y por supuesto, el problema no se obvia hablando, como algún autor, de la *ausencia de actividad jurisdiccional en la imposición de la sanción administrativa* (29). Por supuesto que hay diferencias, y muy importantes, entre la utilización de la vía judicial y la vía administrativa, para sancionar (30). Pero, en definitiva, lo que le importa al ciudadano es que, jurisdiccional o no jurisdiccionalmente, pueda ser sancionado, reiterada y diferenciadamente, por unos mismos hechos. Hay aquí un trastocamiento de planteamientos tradicionales de la Justicia (31) que exigen urgente ponderación. El derecho a la seguridad jurídica, proclamado en el artículo 17 del Fuero de los Españoles, no queda muy bien parado con estas duplicaciones sancionatorias.

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER,
Catedrático de la Universidad de Salamanca.

CALÓN, *Derecho Penal*, t. II, vol. 2.º, 12 ed., a cargo de CAMARCO, Madrid, 1967, 940, quien al referirse al párrafo segundo del artículo 603 del Código penal afirma: "Se reitera aquí la facultad otorgada en el párrafo primero de este artículo a las autoridades administrativas para la corrección de ciertas faltas, pero ha de tenerse presente que semejante facultad se refiere tan sólo a la sanción de las infracciones que no estén previstas en el Código penal según expresan reiteradas disposiciones."

(29) Véase MONTORO PUERTO, *La infracción administrativa*, Barcelona, 1965, 370 ss. " *passim*."

(30) Antes señalaba que las sanciones de orden público se imponen sin audiencia del interesado. Desde luego que esto es inconcebible en la vía penal. Estoy preparando un estudio sobre la posición de la jurisprudencia en relación con este punto. Muy diferente planteamiento tiene también en uno y otro caso, el problema de la prueba. Al tema se ha referido recientemente, entre nosotros, GONZÁLEZ GRIMALDO, *Potestad sancionadora y carga de la prueba*, núm. 53 (1967) de esta REVISTA, 303 ss., etc.

(31) Por supuesto que se impone distinguir aquí las relaciones generales de las relaciones especiales de supremacía en las que encuentran justificación actuaciones sancionatorias duplicadas como el derecho disciplinario, etc.