

II.-NOTAS

CONFLICTOS JURISDICCIONALES

SUMARIO: I. Requisitos objetivos para promover cuestiones de competencia positivas.—II. Procedimiento en las cuestiones de competencia positivas.—III. Proceso de ejecución y procedimiento de apremio administrativo. Prelación de embargos.

I. REQUISITOS OBJETIVOS PARA PROMOVER CUESTIONES DE COMPETENCIA POSITIVAS. Decreto de 14 de enero de 1954 («B. O.» de 21 de enero).

A. *Requisitos objetivos.*

a) Para que pueda promoverse una cuestión de competencia a un órgano administrativo es necesario que ante éste se esté tramitando un procedimiento administrativo, y para que pueda promoverse la cuestión a un órgano jurisdiccional es necesaria la existencia de un proceso pendiente. Así lo establece la vigente Ley de conflictos jurisdiccionales de 17 de julio de 1948, en sus artículos 13 y 14 (1).

b) Cuando no se den tales requisitos, se entenderá mal suscitada la cuestión, de análoga manera a cuando se infringe alguna de las normas procedimentales. Si bien existe una diferencia esencial entre la existencia de algún defecto de procedimiento y la falta de un proceso pendiente (requisito objetivo). En el primer caso, se ordenará retrotraer el procedimiento al momento anterior a aquel en que se cometió la infracción; en el segundo, no habrá lugar a retrotraer el procedimiento. Por eso, el D. c. que comentamos, en su quinto considerando, establece «que, si bien el Juez a quien se hizo el requerimiento no suspendió al recibirlo el procedimiento a que se refería, como ordena el art. 20 de la repetida Ley, ello no constituye vicio procesal alguno, pues no tenía ya procedimiento

(1) Sobre requisitos objetivos, vid. D. c. 20 diciembre 1951 (comentado en el número 7 de esta REVISTA, pág. 247), D. c. 9 octubre 1952 (comentado en el núm. 9, página 176) y D. c. 21 mayo 1953 (comentado en el núm. 11, pág. 165).

que suspender, lo mismo que no hay ahora trámite al que retrotraer las actuaciones».

B. La doctrina del D. c. de 14 de enero de 1954.

Siguiendo doctrina anterior reiterada, en sus considerandos 2.º, 3.º y 4.º establece:

a) «Que la prohibición expresa del apartado A) del art. 13, Ley de 17 de julio de 1948, impide plantear cuestiones de competencia en los asuntos judiciales fenecidos por sentencia firme, y que la cuestión de competencia presente ha sido suscitada cerca de un año después de la firmeza y ejecución de la sentencia, a pesar de que la Administración—y concretamente el Abogado del Estado—tuvo conocimiento de la existencia de tal procedimiento, mientras estaba tramitando el mismo por comunicación del Ayuntamiento demandado.»

b) «Que no puede entenderse que éste sea un caso de la única excepción que dicho precepto establece para las cuestiones previas que recaigan sobre el proceso mismo de ejecución del fallo, porque ya había terminado tal ejecución de la sentencia firme mucho antes de que el requerimiento fuera formulado, sin que la circunstancia de no haber reclamado los demandantes el pago de frutos que la sentencia les concedía pueda hacer variar ese criterio, pues no es a ella, sino a la desposesión ejecutada, a lo que se refiere el requerimiento.»

c) «Que, como claramente advierte el texto del art. 17 de la mencionada Ley, los requerimientos de inhibición han de dirigirse a los Jueces que estén conociendo del asunto en el momento en que se hacen, y no al Juez que conoció de él tiempo atrás y que ya ha consumado su actuación jurisdiccional sobre el mismo» (2).

II. PROCEDIMIENTO EN LAS CUESTIONES DE COMPETENCIA POSITIVAS.

A. Doctrina general.

a) En varias ocasiones la jurisprudencia se ha ocupado del estricto cumplimiento de las normas que regulan el procedimiento que ha de seguirse en la tramitación de las cuestiones de competencia, señalando la

(2) Y cuando se interpuso recurso ante el órgano superior del que conoció en primera instancia, no es a éste, sino a aquél, al que ha de formularse el requerimiento de inhibición. Es necesario que el requerimiento se dirija al órgano que esté conociendo del asunto y no a ningún otro. Cfr. D. c. de 13 noviembre 1952 (REVISTA DE ADMI-

necesidad de que tal cumplimiento se exija con todo rigor en los primeros tiempos de aplicación del texto vigente (3).

b) Varios D. c. recientes insisten en dicha doctrina. Por ejemplo, uno de 14 de enero de 1954 («B. O.» 22 enero), en su 4.º considerando, dispone: «que el cumplimiento escrupuloso de todas las prescripciones de la referida Ley ha de ser urgido con especial rigor en estas primeras cuestiones de competencia que, bajo su imperio, plantean los Tribunales a la Administración, a fin de que no vaya a ser deformado desde el principio de su aplicación por prácticas viciosas».

c) De los distintos trámites que la Ley de 17 de julio de 1948 considera esenciales, la jurisprudencia últimamente dictada por la Jefatura del Estado, de conformidad con los dictámenes del Consejo de Estado, se refiere a los tres siguientes: intervención del asesor con carácter previo a la contestación del requerimiento de inhibición, suspensión del procedimiento por el órgano requerido y comunicación del asunto a las partes. Por no haberse cumplido dichos trámites, tres D. c. de 14 de enero de 1954 (publicados en el «B. O.» de los días 20, 22 y 29 de enero) declaran mal formadas las respectivas cuestiones de competencia y que no ha lugar su decisión, debiendo reponerse las actuaciones al momento anterior a aquel en que se cometió la infracción.

B. Intervención del Ministerio fiscal y del Abogado del Estado.

a) En la tramitación de las cuestiones de competencia positivas, la intervención del Ministerio fiscal y del Abogado del Estado adquiere toda su importancia en dos momentos distintos:

a') Al tener que dictaminar previamente al requerimiento de inhibición, lo que constituye un requisito previo de éste, que se ha exigido como esencial por reiterada jurisprudencia, de conformidad a lo establecido en el art. 16 de la Ley vigente.

b') Al tener que dictaminar por escrito antes de que el órgano requerido conteste al requerimiento de inhibición. A este segundo aspecto de su intervención se refiere el art. 22 del Texto vigente. Reiterada jurisprudencia dictada durante la vigencia de la legislación anterior había señalado el carácter esencial del trámite.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 9, págs. 175 y ss.). Se trata de un requisito subjetivo de esencial cumplimiento. Vid. GUASP, *Comentarios a la L. E. C.*, t. I, Madrid, 1943, págs. 458 y ss.

(3) Cfr. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 6, pág. 239; núm. 9, pág. 177; núm. 10, pág. 177, y núm. 12, pág. 189.

b) Un D. c. de 14 de enero de 1954 («B. O.» 29 enero), en su tercer considerando, insistiendo en la doctrina anterior reiterada, afirma que es defecto grave de procedimiento «el hecho de que el Ministerio fiscal no ha emitido sobre la cuestión planteada el dictamen que exige el art. 22 de dicha Ley, puesto que se limitó a solicitar, para mayor garantía de acierto en el esclarecimiento del problema, el conocimiento de la decisión de la Fiscalía de Tasas que se atacaba en la demanda, ni en aquel momento y luego, cuando ya se dispuso de un certificado de esa decisión, hizo contar su criterio sobre el tondo del conflicto».

C. Suspensión del procedimiento por el órgano requerido.

También en este punto concreto existe copiosa jurisprudencia señalando como trámite esencial la suspensión del procedimiento por el órgano requerido, tanto durante la vigencia del R. D. de 8 de septiembre de 1887 (art. 9.º) como durante la vigencia de la Ley de 17 de julio de 1948 (arts. 20 y 21) (4). Dos D. c. de 14 de enero de 1954 («Boletines Oficiales» de 22 y 29 de enero) insisten en la doctrina anterior, señalando que es defecto esencial, que impide entrar a examinar la cuestión planteada, «la circunstancia de que el Juez, al recibir el requerimiento de inhibición, no ordenó suspender el procedimiento, si bien es cierto que de hecho éste no siguió avanzando» (4.º considerando, *in fine*, del D. c. publicado en el «B. O.» 29 enero).

D. Comunicación del requerimiento a las partes.

a) El art. 22 de la Ley de 17 de julio de 1948 dispone que, «sin pérdida de tiempo, el requerido acusará recibo al... requirente y comunicará el asunto... a cada una de las partes». La legislación anterior—artículo 11, R. D. 1887—contenía precepto análogo, si bien las partes, en vez de alegar lo que estimasen oportuno por escrito—como señala el párrafo segundo del art. 22 de la Ley de 1948—, debían hacerlo oralmente. La jurisprudencia, exigiendo este trámite como esencial, es también reiterada. Cfr., por ejemplo, D. c. de 18 septiembre 1914, 17 marzo 1920, 19 enero 1932, 3 febrero 1950, etc., debiendo hacerse la comunicación a las partes, «aun cuando estuvieren declaradas en rebeldía» (D. c. 21 octubre 1908) (5).

(4) Una exposición muy completa de esta doctrina, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 11, págs. 167 y ss.

(5) Cfr. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 1, pág. 175. Sobre la legitimación para interponer recurso contra el acto del órgano requerido, vid. también número 10 de dicha REVISTA, pág. 179, y núm. 11, pág. 169.

b) Dos D. c. recientes de 14 enero 1954 («Boletines» de 20 y 22 enero), siguiendo dicha doctrina, afirman la necesidad de que se comunique a las partes. Concretamente, en el segundo considerando del D. c. publicado en el «B. O.» de 20 enero, se dice: «Que en la tramitación de esta cuestión de competencia se observa la omisión de un trámite necesario requerido por el art. 22 de la Ley de 17 de julio de 1948, que impide entrar a decidir el fondo de la misma, puesto que el Juez requerido, si bien comunicó el asunto al Ministerio fiscal y a la parte demandante antes de dictar su auto, no hizo lo mismo con el Abogado del Estado, el cual había solicitado que se le tuviese por parte..., siendo tenido por tal por el Juez, que resolvió, en providencia de 7 de febrero de 1953, como se pedía en el escrito. Al Abogado del Estado, parte en el procedimiento, en la representación que ostenta, debía, pues, haberle comunicado también el asunto y haber unido a los autos su escrito antes de dictar el auto en que se declaró competente, y la falta de esta circunstancia es una infracción del mencionado art. 22 de la Ley de conflictos jurisdiccionales y hace que deban repouerse las actuaciones al trámite infringido.»

III. PROCESO DE EJECUCIÓN Y PROCEDIMIENTO DE APREMIO ADMINISTRATIVO. PRELACIÓN DE EMBARGOS.

A. *La doctrina anterior.*

Una de las materias respecto de la que han surgido más conflictos de jurisdicción entre la Administración y los Tribunales es, precisamente, la del procedimiento administrativo de apremio, cuando, simultáneamente, ante un órgano jurisdiccional, se tramita un proceso de ejecución que recae sobre los mismos bienes que aquél. Y son principios fundamentales, sentados por los Decretos resolutorios de cuestiones de competencia, los siguientes:

1) El carácter administrativo del procedimiento de apremio (D. c. 20 diciembre 1951) (6), consecuencia de lo cual es la limitación de las facultades de las autoridades judiciales para intervenir en las reclamaciones a que dan lugar (7).

2) Que cuando, tramitándose simultáneamente un procedimiento administrativo de apremio y un proceso de ejecución, llega un momento en que convergen ambos, «debe resolverse el conflicto, no sometiendo la

(6) Cfr. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 7, págs. 149 y ss.

(7) FÁBREGAS, *Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas*, 2.ª edición, Madrid, 1950, pág. 188.

Administración al procedimiento judicial ni éste a aquélla, sino estableciendo, con vista a las disposiciones legales y doctrinales, cuál de los dos derechos, el particular o el de la Hacienda, tiene mayor solidez, mejor fundamento, anterior nacimiento, para añadir a su favor la preferencia de su jurisdicción, dejando libre y expedito el camino una vez cumplida su devolución, al paso de otra u otras jurisdicciones», existiendo jurisprudencia reiterada (v. gr., D. c. de 16 de mayo de 1949 y 30 de septiembre de 1953) (8) que informa que ha de resolverse el conflicto según el orden de prioridad de los embargos». En otros D. c. (v. gr., de 6 de enero de 1933 y 29 de enero de 1953) (9) se afirma que establecer la prelación de créditos corresponde a los órganos jurisdiccionales.

B. La doctrina del D. c. de 13 de marzo de 1954 («B. O.» 18 marzo).

Siguiendo la doctrina de los D. c. de 6 de enero de 1933 y 29 de enero de 1953, establece en sus considerandos 2.º y 3.º:

a) «Que el Juzgado no ha invadido ni discutido la competencia de la Administración en el expediente administrativo de apremio, y que la cuestión queda reducida al hecho de la necesidad de que en la ejecución judicial que está llevando a cabo el requerido, por su embargo anterior al de la Hacienda, se tengan en cuenta los derechos preferentes que a ésta reconoce la legislación vigente en concurrencia con otros acreedores, es decir, a un problema de concurrencia y prelación de créditos y a determinar si el derecho preferente de la Hacienda supone también una especial atribución de competencia para declarar ese derecho.»

b) «Que ninguno de los preceptos invocados por el requirente contiene esa especial atribución de competencia a la Administración para que sea ella la que decida acerca de la prelación de sus créditos, puesto que se limitan a afirmar tal prelación, sin que ello signifique la competencia administrativa para atraer las ejecuciones judiciales que coexisten con las suyas, sin que, por el contrario, el criterio que se viene manteniendo cuando se da esa coexistencia es conceder la preferencia al embargo más antiguo, como ya se ha declarado en otros casos análogos y señaladamente en los Decretos decisores de competencia de 6 de mayo de 1933 y 29 de enero de 1953, según los cuales la preferencia habrá de ser más bien definida por los Tribunales, puesto que de otro modo vendría a resolver la Administración sobre cuestiones de índole especialmente

(8) REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 12, pág. 192.

(9) REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 10, págs. 180 y ss.

CONFLICTOS JURISDICCIONALES

civil, precisándose en dichos Decretos que si la Delegación de Hacienda se cree asistida de un derecho preferente puede hacerlo valer ante los Tribunales, pero sin que ésta, en nombre de la Administración, tenga atribuciones para hacer por sí dicha reclamación en perjuicio de otros acreedores.»

Jesús GONZALEZ PEREZ

