

II.-NOTAS

CONFLICTOS JURISDICCIONALES

SUMARIO: I. *Procedimiento en las cuestiones positivas.*—II. *Competencia de las Magistraturas de Trabajo respecto de obreros municipales.*—III. *Competencia en materia de exacciones locales.*—IV. *Proceso de ejecución y procedimiento administrativo de apremio.*

I. PROCEDIMIENTO EN LAS CUESTIONES DE COMPETENCIA POSITIVAS.

A. *El requerimiento de inhibición.*—Como señala GUASP, al estudiar el requerimiento de inhibición (1), conviene distinguir en él la petición que constituye su núcleo y los fundamentos en que se apoya. En dos D. c. recientes, insistiendo en doctrina jurisprudencial anterior, se abordan problemas referentes a los requisitos de la petición y del fundamento.

1. *Petición.*—De los distintos requisitos que debe reunir la petición del requerimiento de inhibición (2), un D. c. de 24 de febrero de 1955 («B. O.» 27 febrero), se refiere a la necesidad de que cada requerimiento verse sobre un asunto determinado. En su segundo considerando se establece: «Que la disposición expresa del artículo 19 de la Ley de 17 de julio de 1948 ordena que los requerimientos de inhibición se hagan en oficio separado para cada uno de los distintos asuntos en que el requerido se halle conociendo, por lo cual ha de apreciarse en el presente caso, en que son nueve los procedimientos y uno el requerimiento, un vicio de forma que hace que haya de ser tenido por nulo todo lo actuado a partir del momento mismo de formulación del requerimiento inhibitorio.»

(1) *Comentarios a la L. e. c.*, Madrid, 1943, I, pág. 460.

(2) Un resumen de la doctrina jurisprudencial sobre los mismos, en nuestro comentario al D. c. de 30 septiembre 1953, en *REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, número 12, págs. 189-192.

Con anterioridad ya se había establecido análoga doctrina en los D. c. de 17 junio 1890, 14 enero 1891, 29 mayo 1894, 8 febrero 1898, 22 octubre 1900, 4 septiembre 1901, 21 julio 1904, 23 mayo 1905, 17 diciembre 1907, 9 y 16 diciembre 1908, 20 enero 1909, 26 julio y 3 octubre 1910, 10 febrero 1919, 4 enero y 11 septiembre 1912, 22 febrero 1915, 17 agosto 1919, 15 abril y 31 mayo 1922, 13 julio y 18 diciembre 1923, 31 diciembre 1924, 21 enero 1925, 19 julio 1927, 5 enero 1929, 22 diciembre 1942 (3) y 1 diciembre 1951 (4).

Y se había señalado que no sirve de excusa la mayor o menor identidad, analogía o relación que exista en el fondo de los diversos negocios origen del conflicto (D. c. 6 febrero 1903, 15 julio 1903, 13 mayo y 3 julio 1909, 11 junio 1930 y 15 julio 1932), aun cuando si se trata de denuncias que se refieren todas a una misma clase de hechos, perteneciendo la finca en que se cometieron a una misma entidad, unas las autoridades contendientes y uno también el denunciante, es permitido en tal caso entrar a examinar el fondo de la cuestión, aunque el requerimiento haya sido único (D. c. 13 septiembre 1924).

2. *Fundamento*.—De los distintos problemas que plantea el fundamento del requerimiento de inhibición (5), un D. c. de 13 enero 1955 («B. O.» 16 enero) se refiere a los requisitos exigidos por el artículo 19 de la Ley de conflictos jurisdiccionales, y en su segundo considerando establece: «Que como han alegado la Dirección General de lo Contencioso y el Tribunal económico-administrativo central requerido, el oficio en que ha formulado la Audiencia territorial su requerimiento de inhibición no reúna los requisitos que el artículo 19 de la Ley de 17 de julio de 1948 exige como indispensables para el planteamiento de una cuestión de competencia, pues no se detallan en el mismo con las características normales que dicho artículo requiere las cuestiones de hecho, las razones de Derecho y los textos legales, y que de ningún modo puede entenderse que ello queda subsanado por el hecho de haber acompañado al requerimiento testimonio de unos cuantos documentos relacionados con el problema que se quiere plantear, puesto que el sistema de presentar varios documentos para que por remisiones o referencias de unos a otros se dé cuenta al requerido de los fundamentos de la pretensión del requirente es por completo contrario a la claridad que con el precepto del dicho artículo 19 se ha querido conseguir, a fin de que desde el principio pueda quedar circunscrita la fundamentación del conflicto a unos términos precisos y concretos.»

(3) Estos D. c. se citan según la referencia de PERA, *Jurisdicción y competencia*, Barcelona, 1953, pág. 617.

(4) Reseñado en esta REVISTA, núm. 6, pág. 241.

(5) Un resumen de los mismos, según la jurisprudencia anterior, en loc. cit., en nota 2.

B. Remisión de las actuaciones a la Presidencia del Gobierno.

a) El artículo 30 de la Ley de 17 de julio de 1948 dispone: «Cuando el requerido se declare competente por resolución firme, oficiará inmediatamente a la Audiencia o Tribunal requirente, comunicándolo así, sin necesidad de más requisitos y anunciando que por el primer correo remite las actuaciones a la Presidencia del Gobierno.» Y el artículo 31, que «recibido por el requirente el oficio a que se refiere el artículo anterior, acusará inmediatamente recibo y en el mismo día procederá a remitir las actuaciones a la Presidencia del Gobierno». Con estas disposiciones ha quedado modificado el régimen anterior, contenido en los artículos 16 y 17 del D. 8 septiembre 1887, en los que se exigía a la autoridad requerida que se declarara competente, lo oficiara así a la requirente para que dejara expedita su jurisdicción, y ante este oficio, la autoridad requirente dirigiría nuevo oficio insistiendo en su competencia, siendo en este momento —según el art. 19— cuando había que remitir las actuaciones a la Presidencia.

b) En la cuestión resuelta por un D. c. de 24 febrero 1955 («B. O.» 28 febrero), una vez dictado el auto declarándose competente la autoridad requerida, ofició por dos veces a la requirente para que ésta manifestara si mantenía o no su competencia, y sólo cuando recibió respuesta afirmativa remitió las actuaciones a la Presidencia. Con ello se infringió lo dispuesto en los artículos 30 y 31 de la Ley vigente. Sin embargo, dicho D. c., con muy buen criterio, en su quinto considerando sienta la siguiente doctrina: «Que si bien es cierto que, conforme a lo dispuesto en la Ley de Conflictos jurisdiccionales, el Magistrado de Trabajo requerido debió elevar sus actuaciones a la Presidencia del Gobierno inmediatamente después de ser firme el auto por el que se declaró competente, sin esperar a esa insistencia del requirente, que va no exige la ley en vigor, es lo cierto que retrotraer ahora el procedimiento al vicio en que ha incurrido sólo conseguiría causarle un retraso aún mayor que ese que por tal vicio ha sufrido.»

II. COMPETENCIA DE LAS MAGISTRATURAS DE TRABAJO RESPECTO DE LAS CUESTIONES LABORALES ENTRE UNA ENTIDAD ADMINISTRATIVA Y UN OBRERO. Decreto de 24 febrero 1955 («B. O.» 27 febrero).

A. Jurisdicción para conocer los litigios entre una entidad administrativa y las personas que prestan servicios a la misma.

a) Las relaciones entre una entidad administrativa y las personas que prestan su servicio a las mismas pueden ser de naturaleza diversa. Por lo que a este comentario interesa, basta tener en cuenta los dos tipos siguientes:

1.º Que las personas reúnan las características propias de los funcionarios administrativos. Entonces la relación entre entidad y servidor será jurídico-administrativa. La competencia para decidir en este caso los conflictos que surjan como consecuencia de aquella relación corresponderá a la Administración primero y a los Tribunales de lo contencioso-administrativo después. La Administración obra en estos casos sometida a su régimen jurídico especial (Derecho administrativo), no a las normas comunes.

2.º Que las personas que prestan servicio a la entidad administrativa no sean funcionarios. Esta serie de personas que prestan servicio a una entidad administrativa plantean interesantes problemas, bien resumidos por PÉREZ BOTIJA en el trabajo con que colaboró en el libro homenaje al profesor GASCÓN (6). Ahora bien: de esta serie de personas, interesan aquellas que están relacionadas con la entidad con arreglo al Derecho laboral. En estos casos, los conflictos que surjan como consecuencia de aquella relación serán laborales y, por tanto, corresponderán a la jurisdicción laboral (7). Es más: si se plantease una cuestión de este tipo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ésta tendría que declarar su falta de jurisdicción para conocer de la misma, según el artículo 4.º núm. 4.º Y así se declaró, por ejemplo, en sentencia de 31 diciembre 1949, al entender que correspondía a la jurisdicción laboral conocer de la cuestión planteada por el despido de un administrador de un Parador, acordada por la Dirección General de Turismo.

b) De lo dicho se desprende, claramente, que el problema de determinar a qué jurisdicción corresponden las cuestiones derivadas de la relación de una entidad administrativa con un servidor de la misma dependerá del carácter de la relación. La Magistratura de Trabajo únicamente podrá conocer de tales cuestiones cuando la relación es de carácter laboral. Así lo declaró un D. c. de 8 de abril de 1952 (8).

B. *La doctrina del D. c. de 24 febrero 1955* («B. O.» 27 febrero).— El presente D. c., de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado, sienta la siguiente doctrina (en sus considerandos 2.º a 4.º) (9):

a) «Que no aparece debidamente probado, como sería necesario para determinar un cambio en la competencia que viene conociendo del asunto, que en el demandante concurren las circunstancias que determinan

(6) *El problema de los «no funcionarios» en las entidades públicas*, «Estudios dedicados al profesor GASCÓN Y MARÍN», Madrid, 1952, págs. 127-165.

(7) Cfr. MENÉNDEZ PIDAL, *Derecho procesal social*, 2.ª ed., Madrid, 1950, pág. 53.

(8) Comentado en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 7, págs. 151-154, donde puede encontrarse una referencia general del problema.

(9) Resolvió la cuestión planteada por el Gobernador civil a una Magistratura de Trabajo que conocía de la pretensión de un servidor de un Ayuntamiento (obrero con el cargo de Celador, en el Matadero municipal), por entender que se trataba de un funcionario municipal interino.

el carácter de funcionario de la Administración local, según el artículo 319 del texto de la L. R. L. de 16 de diciembre de 1950, puesto que no se han aportado originales ni certificados por el Secretario de la Corporación municipal, los documentos que muestren que figuraba en la plantilla correspondiente y percibía sueldo o asignación fija con cargo a los presupuestos respecto de lo cual sólo se tiene una alegación formulada por el Alcalde. Y puesto que no aparece que haya sido nombrado con arreglo al procedimiento que para los funcionarios y subalternos determina el artículo 352 de la referida Ley, ni puede entenderse que se trata propiamente de un funcionario interino, porque el artículo 326 de la misma impide esa interinidad por más de seis meses, al cabo de los cuales habría cesado.»

b) «Que los indicios que suponen la prestación de sus servicios por tan largo tiempo y la consideración dentro del régimen de Subsidio de Vejez de la persona que anteriormente prestó los mismos servicios indican que se trata más bien de un obrero permanente al servicio de la Administración local, aunque no aparece que tuviese su retribución consignada en forma de jornal y que como tal ha de recibir la protección que de modo expreso otorga a los obreros el artículo 353 de la repetida ley para asegurar que no quedan exentos de los beneficios de las leyes sociales.»

c) «Que si accediendo a lo mantenido en el requerimiento de inhabilitación se le reconociese el carácter de funcionario y la condición de interino, no sólo se contradiría la disposición del citado artículo 326, sino que vendría a quedar sin esa protección de carácter social, puesto que no podría alcanzar las que a los obreros atribuye ese artículo 353 ni la que conceden a los funcionarios subalternos los números 3 y 4 del artículo 352, con lo que, habiendo prestado sus servicios al Ayuntamiento por cerca de tres años, se vería luego sin poder obtener, al cesar en los mismos, tal protección y beneficios.»

III. COMPETENCIA EN MATERIA DE EXACCIONES LOCALES. Decreto 10 febrero 1955 («B. O.» 19 febrero).

A. *La competencia en función de la clase de acuerdo.*—Al comentar un D. c. de 5 de noviembre de 1952 (10), recordábamos la reiterada jurisprudencia del T. S. que, con sumo cuidado, se ocupa de deslindar la competencia de los distintos órganos administrativos en materia de exacciones locales. Prescindiendo de la posible jurisdicción de los Tribunales ordinarios en el proceso penal correspondiente, cuando exista una exacción ilegal (11) se pueden dar las siguientes normas generales

(10) Cfr. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 9, págs. 182-184.

(11) Cfr. la jurisprudencia en RERA, ob. cit., págs. 723-731.

sobre la competencia de los órganos administrativos y contencioso-administrativos en la materia (12):

a) *Imposición de una nueva exacción.*—En el primer momento o período de la incorporación de una exacción nueva como medio de ingreso a la Hacienda municipal es el de la creación o establecimiento de la exacción (13). En este momento puede discutirse la legalidad de la exacción, y los órganos ante los que puede plantearse tal cuestión son: primero, el Delegado de Hacienda (art. 695, L. R. L.), y después, ante el Ministro de Hacienda. El artículo 697 de la L. R. L. dice: «Contra el acuerdo del Delegado en materia de imposición de nuevas exacciones se podrá recurrir, en el plazo de quince días, ante el Ministerio de Hacienda, contra cuya resolución, que deberá recaer en el plazo de sesenta días, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo.» Por tanto, ni los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo, ni los económico-administrativos, tendrán nunca competencia para conocer de la supuesta legalidad o ilegalidad de una exacción. Los órganos a los que nuestro Ordenamiento jurídico atribuye competencia para conocer de la ilegalidad de una exacción creada son, únicamente, el Delegado de Hacienda y el Ministro, en la vía administrativa, y el Tribunal Supremo, Sala 3.ª, en vía procesal. Así lo ha reiterado la doctrina jurisprudencial (14).

b) *Ordenanzas de exacciones.*—El segundo momento o período de la vida de una exacción es la regulación de la misma en la correspondiente Ordenanza, Ordenanza que es preceptiva para cada exacción, según el artículo 692, L. R. L. Pues bien: en este momento de la vida de la exacción ya no puede discutirse su legalidad; en este momento ya no puede discutirse el arbitrio en sí mismo, sino su regulación: obligación subjetiva de contribuir, tipos de gravamen, bases de percepción, importe de las cuotas y demás condiciones de las Ordenanzas según el citado artículo 692 (15). En vía administrativa, la competencia para conocer de estas cuestiones radica, en primer lugar, en el Delegado de Hacienda. Es decir, como en el caso de creación de la exacción, es el Delegado de Hacienda el que debe decidir, en primer lugar, en vía administrativa. Ahora bien: a partir de este momento, las impugnaciones posteriores se some-

(12) Una referencia general del problema, en GONZÁLEZ PÉREZ, *El art. 20 del Reglamento de procedimiento económico-administrativo*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 61 (1952), págs. 3-18.

(13) Cfr. S. ROYO-VILLANOVA, *Problemas del régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, págs. 197 y 200-203.

(14) Cfr. en art. cit. en nota 12.

(15) La diferenciación entre esta cuestión y la anterior es delicada y de importancia extraordinaria en orden a la competencia. «Es muy importante —dice Royo— precisar el objeto del recurso, ya que la tramitación es diferente en uno y otro caso.» Cfr. *Problemas*, cit., pág. 205.

ten a régimen jurídico distinto: si lo que se discute es la regulación de la exacción (Ordenanza), entonces no cabe recurso de alzada en vía administrativa ante el Ministro, sino recurso contencioso-administrativo, en única instancia, ante el Tribunal provincial. El artículo 698, apartado 1, L. R. L., dice: «Contra el acuerdo de la Delegación de Hacienda sobre aprobación o modificación de las Ordenanzas de exacciones sólo se dará recurso contencioso-administrativo en única instancia ante el Tribunal provincial.» Por tanto, en estos casos, ni el Ministro de Hacienda ni el Tribunal Supremo tendrán competencia; la regulación de la exacción, la Ordenanza, no podrá discutirse ante estos órganos estatales. Carecen de competencia para ello.

c) *Aplicación y efectividad de la exacción.*—El tercer momento de la vida de una exacción local es su aplicación a un caso concreto. En esta última fase de la vida de la exacción ya no puede discutirse su legalidad ni su regulación. Hay que partir de la legalidad de la misma y de la Ordenanza reguladora. Por tanto, lo único que puede discutirse es si se ha aplicado o no correctamente dicha Ordenanza al caso debatido. Y estas cuestiones ya no pueden plantearse en vía administrativa ante los mismos órganos que las anteriores. Ahora ya no es el Delegado de Hacienda ni el Ministro los órganos competentes, sino los llamados «Tribunales económico-administrativos». El apartado 1 del artículo 699, L. R. L., dice que «las reclamaciones sobre aplicación y efectividad de exacciones tendrán carácter económico-administrativo a los efectos del procedimiento, y podrán ser interpuestas colectivamente cuando afecten en forma y por motivos similares a varios contribuyentes». Como quiera que estos Tribunales conocerán de estas reclamaciones en única instancia, según el artículo 41, núm. 3.º, del Reglamento de procedimiento económico-administrativo aprobado por D. de 29 de julio de 1924, en vía procesal la competencia corresponderá, en primera instancia, a los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo.

Es decir, que los Tribunales provinciales de lo contencioso pueden conocer en materia de exacciones locales de dos cuestiones: por un lado, la regulación contenida en la Ordenanza; por otro, la aplicación y efectividad de la Ordenanza a un caso concreto. Pero el acto administrativo impugnado en uno y otro caso es distinto: en el primero, el acuerdo es del Delegado de Hacienda; en el segundo, del Tribunal provincial económico-administrativo.

B. *La doctrina del D. c. de 10 de febrero de 1955.*—De conformidad con el dictamen del Consejo de Estado, el presente D. c., en sus considerandos 2.º y 3.º, sienta la siguiente doctrina:

a) «Que el examen de los diferentes artículos de la L. R. L. que admiten recursos contra los acuerdos de la Delegación de Hacienda relativos a las Ordenanzas de exacciones aprobadas por las Corporaciones

locales revela el sistema siguiente: En caso de que surja alguna impugnación contra una tarifa de esas exacciones, la resolverá el Delegado de Hacienda y el Ministro, dice el artículo 442; cuando se trate de imposición de una nueva exacción, contra el acuerdo del Delegado de Hacienda se podrá recurrir al Ministro, dice el 697; y, por otra parte, el artículo 698 contiene la norma general de que contra los acuerdos del Delegado sobre aprobación o modificación de Ordenanzas de exacciones (y no hay que olvidar que la tarifa, a que se refiere dicho artículo 442, es una de las partes integrantes de la Ordenanza, como puede verse en el artículo 692) sólo se dará recurso contencioso-administrativo en única instancia ante el Tribunal provincial, y que solamente procede el de alzada ante el Ministro de Hacienda en dos casos concretos: cuando el acuerdo del Delegado ha sido tomado como consecuencia de una impugnación presentada, o cuando lo aprobado por la Corporación local ha sido la instauración de una exacción antes no existente, precisamente los dos casos que se ven mencionados en el artículo 242 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952.»

b) «Que no habiéndose formulado en el supuesto aquí planteado impugnaciones, sino existiendo sólo un examen de las Ordenanzas formuladas, practicado por la Delegación de Hacienda, y sin que pueda tampoco llegarse a la conclusión de que los cambios que aparecen al comparar las Ordenanzas de 1954 con las de 1953 revistan tal entidad que deban calificarse de imposición de nuevas exacciones, más bien que modificaciones, el supuesto de hecho cae dentro de la referida norma general del artículo 698 de la L. R. L., que concede la posibilidad del recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial.»

IV. PROCESO DE EJECUCIÓN Y PROCEDIMIENTO DE APREMIO ADMINISTRATIVO. Decreto 24 febrero 1955 («B. O.» 28 febrero).

A. *La doctrina anterior.*—Reiterada doctrina jurisprudencial recaída en materia de embargos judicial y administrativo adopta el criterio de la prioridad en el tiempo para establecer la prioridad entre ellos. En este sentido, por ejemplo, los D. c. de 7 febrero 1936 y 16 mayo de 1949 (16). En el primero de estos D. c. se afirmó que, iniciado procedimiento administrativo de apremio «v trabado el embargo de los bienes objeto del mismo con anterioridad al embargo judicial de ellos, ni existe respecto del derecho de la Administración un motivo de prelación de créditos que proceda resolver por la vía de tercería, sino una cuestión de preferencia de los procedimientos, la cual tiene que determinarse con

(16) Sobre el problema, cfr. los comentarios a varios D. c., en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 7, pág. 149; núm. 10, pág. 180; núm. 12, pág. 192; núm. 13, pág. 157; núm. 15, pág. 180.

arreglo a un criterio puramente cronológico, por lo que hay que reconocer a la Hacienda el derecho de agotar el apremio iniciado, el cual, a tenor de las disposiciones que rigen este procedimiento, no puede suspenderse ni cortarse» (tercer considerando).

B. *La doctrina del D. c. de 24 febrero 1955.*—De conformidad con el dictamen del Consejo de Estado, en sus considerandos segundo a cuarto, sienta la siguiente doctrina:

a) «Que no puede entenderse que la Magistratura, en su actuación judicial anterior a la de la Hacienda, y dentro de la competencia que le está encomendada, haya invadido la de la Hacienda para conocer en vía de apremio gubernativo, ni que el embargo posterior del Tesoro tenga fuerza bastante para hacer que debe cesar el acordado anteriormente por el Magistrado, aunque se refieran a los mismos bienes; sin que tampoco venga a perjudicarse el derecho de prelación que a la Hacienda corresponda por la existencia de la ejecución laboral, puesto que, como ya se ha declarado otras veces, una cosa es para asegurar unos bienes del deudor para el cumplimiento de sus obligaciones, y otra distinta el orden por el que los diversos acreedores hayan de ser pagados con tales bienes.»

b) «Que el hecho de que la Hacienda goce de prelación para el cobro de determinados débitos no supone también que haya de ser ella la que atraiga a sí todas las ejecuciones pendientes sobre los bienes en cuestión para decidir por ella misma la prelación, sin que puedan servir para mantener esa pretensión ninguno de los preceptos invocados por el requirente como base de su requerimiento, y que, por consiguiente, la preferencia que para el cobro pueda corresponderle no es causa bastante para impedir la coexistencia de otras ejecuciones con la suya propia.»

c) «Que obrando cada una de las dos entidades... dentro de su propia competencia, y dejando aparte el derecho de prelación en el cobro, que no aparece discutido y que puede obtener plena efectividad dentro del procedimiento en que se plantee, el problema queda reducido a determinar la primacía entre dos embargos sobre los mismos bienes, para resolver el cual habrá de reconocer preferencia entre ellos, como reiteradamente se viene haciendo en los conflictos de esta clase, a la prioridad en el tiempo; criterio que en este caso decide la cuestión en favor de la Magistratura de Trabajo, cuyo embargo fué anterior al de la Recaudación de Contribuciones en su casi totalidad, pues sólo la última y poco importante de las varias ampliaciones de que ha venido siendo objeto es posterior al embargo administrativo.»

JESÚS GONZALEZ PEREZ

