

## II.-NOTAS

# CONFLICTOS JURISDICCIONALES

*SUMARIO: I. Procedimiento en las cuestiones de competencia.—II. La acción reivindicatoria y la Administración.—III. Los interdictos y la Administración.—IV. Extensión del principio de ejecutoriedad.—V. Ejecución de sentencia de la jurisdicción ordinaria.—VI. Competencia para conocer de la pretensión de indemnización del arrendatario lanzado de local de negocio en aplicación de la legislación de solares.—VI. Proceso de ejecución y procedimiento administrativo de apremio.*

### I. PROCEDIMIENTO EN LAS CUESTIONES DE COMPETENCIA.

#### A. *Requisitos objetivos.* D. c. 21 de mayo de 1955 («B. O.» del 25.)

El presente D. c., en su segundo considerando, establece que «el precepto expreso del artículo 14 de la Ley de conflictos jurisdiccionales de 17 de julio de 1948, impide que pueda suscitarse a la Administración cuestión de competencia en un asunto en que ésta ha dictado resolución, que ha de estimarse que es firme, porque, siendo susceptible del recurso de alzada, ha transcurrido el plazo para el mismo sin que el interesado lo haya interpuesto» (1).

#### B. *Remisión de las actuaciones a la Presidencia del Gobierno.* D. c. de 21 de mayo de 1955 («B. O.» del 24.)

a) En la reciente jurisprudencia sobre conflictos jurisdiccionales se observa una atenuación del espíritu formalista que antes la caracterizaba (2). Recientemente, en D. c. de 24 de febrero de 1955, se había concretado aquella tendencia al ocuparse de la remisión de las actuaciones

(1) Sobre requisitos objetivos, vid. D. c. 20 diciembre 1951 (comentado en esta Revista, núm. 7, pág. 247), D. c. 9 de octubre 1952 (esta Revista, núm. 9, pág. 176), D. c. 21 mayo 1953 (esta Revista, núm. 11, pág. 165), D. c. 11 enero 1954 (esta Revista, núm. 13, pág. 153), D. c. 5 octubre 1954 (esta Revista, núm. 15, pág. 171).

(2) Sobre la atenuación del criterio formalista a que se refiere el texto, cfr. los D. c. comentados en esta Revista, núm. 11, págs. 166-167.

a la Presidencia del Gobierno, estimando que aun cuando tal remisión debió realizarse una vez dictado el auto declarándose competente la autoridad requerida, sin esperar a que insistiera la requirente, «es lo cierto que retrotraer ahora el procedimiento al vicio en que ha incurrido sólo conseguiría causar un retraso aún mayor que ése que por tal vicio ha sufrido» (3).

b) En un D. c. de 21 de mayo de 1955, siguiendo esta elogiabile tendencia, en su cuarto considerando se sienta la misma doctrina que en el D. c. de 24 de febrero anterior, al decir: «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 ya 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 ése que por tal vicio ha sufrido».

## II.—LA ACCIÓN REIVINDICADORA Y LA ADMINISTRACIÓN.

A. *La acción reivindicatoria frente a la Fiscalía de Tasas.* D. c. 21 de mayo de 1955 («B. O.» del 24.)

a) La cuestión de competencia resuelta por el presente D. c. fué planteada por el Gobernador civil de Lérida al requerir al Juez de Primera instancia de su capital para que dejara de conocer la acción reivindicatoria sobre un camión incautado por la Fiscalía de Tasas, entablada por una persona que no figuraba para nada en el expediente de incautación.

b) El D. c. de 21 de mayo de 1955, en sus considerandos segundo y tercero, sienta la siguiente doctrina:

1) «Que la incautación de los vehículos empleados para la comisión de hechos penados por la legislación especial de abastecimientos está prohibida a la Fiscalía de Tasas, conforme al apartado A) del artículo 4.º de la Ley de 30 de septiembre de 1940, en su redacción del Decreto-Ley de 14 de marzo de 1947, cuando tales artículos pertenecen a tercera persona cuya falta de responsabilidad en el hecho hubiese quedado claramente probada en el expediente, y, por lo tanto, para saber si en el caso presente la Fiscalía de Tasas ha obrado o no dentro del círculo de sus atribuciones al llevar a cabo la incautación del camión, lo decisivo será conocer si es propiedad del señor X encartado en el expediente o si pertenece al señor Z, cuya responsabilidad en el hecho para nada aparece en dicho expediente,

(3) Dicho D. c. fué comentado en esta Revista, núm. 16, pág. 167.

pues en el segundo caso funcionaría esta prohibición contenida en el texto legal citado.»

2) «Que todo el problema planteado viene, pues, a concretarse en la determinación de a quién pertenece la propiedad de un camión, es decir, en la declaración de un derecho de propiedad, claramente civil y que corresponde, por consiguiente, a los órganos de la jurisdicción ordinaria, sin que quepa aquí la intromisión administrativa en el claro ejercicio de una acción reivindicatoria.»

B. *La acción reivindicatoria frente a las entidades locales.* D. c. de 21 de mayo de 1955 («B. O.» del 24.)

a) La cuestión resuelta por el presente D. c. se limita a dilucidar si «la falta del recurso de reposición contra el acuerdo del Municipio, requerido por la legislación municipal, es suficiente para cambiar la regla normal de competencia y atribuir el conocimiento del litigio civil a la Administración».

b) El D. c. de 21 de mayo de 1955, en su tercero considerando, sienta la siguiente correcta doctrina: «Que, según ha sido ya declarado en otras ocasiones (así en el Decreto de 16 de junio de 1951), la falta del recurso de reposición como trámite previo impuesto por el artículo 218 de la Ley Municipal en el ejercicio de acciones civiles contra la Administración Local, no puede ser suficiente para consolidar la norma de competencia y habrá de operar como algo que el Juzgado haya de tener en cuenta dentro de la vía procesal correspondiente, y lo más natural es atribuirle una función y tratamiento semejantes a los de la reclamación previa administrativa en los pleitos civiles contra la Hacienda Pública, que ha venido siendo considerada como una excepción apreciable por los Tribunales, ya como dilatoria, ya como acto previo equiparado al de conciliación.»

### III. LOS INTERDICTOS Y LA ADMINISTRACIÓN.

A. *La doctrina jurisprudencial.*—Una de las materias en que ha recaído mayor número de decisiones de conflictos jurisdiccionales es, precisamente, la de los interdictos. Reiteradamente se viene afirmando la improcedencia de interdictos frente a la Administración Pública y se cita como un caso de excepción el previsto en la legislación de expropiación forzosa, que, expresamente, admite los interdictos en la materia. Sin embargo, aquella doctrina general no es, ni mucho menos, absoluta. Es cierto que, en principio, no proceden interdictos frente a la Administración pública. Pero este principio tiene limitaciones importantes, como ponen de manifiesto los D. c. de que a continuación damos noticia.

B. *Los interdictos frente a las entidades locales.*

a) La doctrina anterior había sentado el principio general de que la prohibición general de interdictos contra las providencias de las corporaciones locales se refería únicamente a aquellos casos en que éstas actuaban «en materia de su competencia». Así lo había establecido, por ejemplo, el D. c. de 22 de noviembre de 1952, comentado desde las páginas de esta Revista (4).

b) Un D. c. de 2 de junio de 1955 («B. O.» del 7), en su segundo considerando, sienta la siguiente doctrina: «Que la prohibición general de interdictos contra las providencias de las Corporaciones locales en materia de su competencia y la posibilidad contraria de ejercitar acciones contra ellas cuando lesionan derechos de carácter civil, ambas contenidas en el artículo 403 de la Ley de Régimen Local, hacen que la decisión de la cuestión de competencia suscitada dependa de si el Ayuntamiento obró o no dentro de su esfera de competencia, y que en el caso presente de las actuaciones practicadas resulta que el Ayuntamiento no ha dejado de estar en posesión de los bienes discutidos y que el pretendido despojo del particular no es sino un acto normal de administración del Ayuntamiento, que ya a su debido tiempo advirtió lo ilegal de la plantación de los árboles y que luego ha anunciado y llevado a efecto la subasta, sin que el interesado haya presentado reclamaciones contra ello; lo que ha hecho dicho interesado, por el contrario, ha sido salirse del camino administrativo para intentar llevar la cuestión al judicial.»

C. *Los interdictos en materia de aguas.*—La copiosa y confusa jurisprudencia de conflictos jurisdiccionales en materia de aguas públicas no ha dejado de ocuparse del problema de la procedencia de interdictos (5). Un D. c. de 21 de mayo de 1955 (B. O.» del 24), siguiendo doctrina anterior reiterada, en sus considerandos segundo y tercero, afirma:

a) «Que la prohibición de admitir interdictos en materia de aguas que está formulada por el artículo 252 de la Ley de Aguas, se refiere, como ya se ha aclarado por los Decretos de 10 de abril de 1942 y 11 de septiembre de 1945, sólo a los que van contra actos de la Administración, pero no puede entenderse que se opone también a la perturbación causada por otro particular, sin que la Administración haya tenido intervención alguna en los hechos que se estiman perturbadores y cuando no hay resolución administrativa que se impugne, por lo cual ya se ha decidido en otras ocasiones, como en el citado Decreto de decisión de competencia de 11 de septiembre de 1945, que, al no existir providencia alguna dic-

(4) Cfr., esta Revista, núm. 9, págs. 180-181.

(5) Cfr. esta Revista, núm. 3, págs. 283-285.

tada por la Administración, la cuestión queda reducida a un litigio entre particulares, por lo que no debe ser estorbada la acción propia y privativa de los Tribunales de Justicia para entender y resolver la contienda.»

b) «Que la acción interdictal tiene por objeto exclusivamente amparar el hecho de la posesión, y no es compatible con la función de policía que, con toda amplitud, pueda ejercer la Administración en materia de aguas, paralelamente a la acción interdictal, porque ésta atiende el interés privado y aquélla el interés público.»

#### IV. EXTENSIÓN DEL PRINCIPIO DE EJECUTORIEDAD.

A. *La posición de la Administración pública.*—El régimen administrativo implica una posición de la Administración exorbitante del Derecho común, que se traduce en los dos privilegios conocidos por la doctrina con los nombres de privilegio del *prealable* y privilegio de la acción de oficio. En virtud del primero, la Administración puede decidir unilateralmente las cuestiones con los particulares, decisiones que son ejecutivas; esto es, el particular está obligado ineludiblemente a cumplirlas. En virtud del segundo, la Administración puede, a través de sus órganos, emplear el mecanismo de la ejecución forzosa para vencer la resistencia de los particulares a sus mandatos. Es decir —empleando terminología procesal—, si el primer privilegio dispensa a la Administración de acudir a un proceso declarativo o de cognición para obtener una sentencia en que se reconozcan sus pretensiones, el segundo dispensa a la Administración de acudir a un proceso de ejecución para poder realizar, contra la voluntad del obligado, lo mandado en un acto administrativo (6).

Ahora bien, esta posición exorbitante de la Administración no es general; tiene limitaciones importantes (7). Por lo pronto, por lo que aquí interesa, no alcanza a las relaciones puramente civiles, esto es, a aquellas que surgen de la actividad de la Administración sometida, no a su régimen especial, sino al Derecho común. Cuando la Administración actúa como cualquier otro sujeto de Derecho, no goza de aquellos privilegios exorbitantes (8). Las consecuencias procesales son indudables:

(6) Un resumen del problema en nuestro trabajo *Sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1954, págs. 706-724.

(7) Un estudio completo de las referidas limitaciones en CHINOT: *Le privilège d'action d'office de l'Administration* (tesis), París, 1945.

(8) Sobre la distinción en materia de expropiación, cfr. nuestro comentario al D. c., 5 octubre 1954, en esta Revista, núm. 15, págs. 174-176. En materia de contratos administrativos, me remito a mi trabajo *Los contratos administrativos y el proceso de lesividad*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 71, páge. 696 y ss., posición aceptada por GARCÍA DE ENTERRÍA en *La configuración del recurso de lesividad* (esta Revista, núm. 15, pág. 114).

a) En los casos en que la Administración actúa haciendo uso de su posición privilegiada, la jurisdicción a la que corresponderá el conocimiento de las pretensiones deducidas por los particulares frente a sus actos ejecutivos será, en un régimen administrativo propiamente dicho, la concienzoso-administrativa.

b) En los casos en que la Administración actúa sometida al Derecho común, para hacer valer sus pretensiones frente a los particulares, no gozará del privilegio de la decisión ejecutiva, ni, en su caso, del de la acción de oficio. Tendrá que acudir, como cualquier otro sujeto de Derecho, a los Tribunales de la jurisdicción correspondiente para que éstos decidan acerca de la conformidad de su pretensión con el Derecho objetivo.

B. *Los contratos civiles.* D. c. 21 mayo 1955 («B. O.» del 24.)

Si en materia de contratos administrativos es indiscutible que la Administración goza del privilegio de la decisión ejecutiva y de la acción de oficio, en materia de contratos civiles el principio es, justamente, el contrario. De aquí la correcta doctrina sentada por el D. c. comentado al establecer la improcedencia del ejercicio de aquellos privilegios para dirimir las cuestiones nacidas de un contrato civil. Decidido que el contrato en cuestión era de naturaleza civil, la conclusión es evidente, según los considerandos segundo y tercero del D. c. de 21 de mayo:

a) «Que no ha debido utilizarse el procedimiento administrativo de apremio, ni aplicar los recargos propios del mismo, para el cobro de lo adeudado por precios de arrendamiento y de cinco por ciento de incremento cedido por el arrendatario.»

b) Que corresponde a la jurisdicción ordinaria, según el artículo 51 de la Ley de enjuiciamiento civil, conocer de las pretensiones de la entidad pública dimanantes de un contrato civil.

V. EJECUCIÓN DE SENTENCIA DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA.

La cuestión de competencia resuelta por el presente D. c. surgió al requerir la Audiencia Territorial de Oviedo al Gobernador civil de aquella capital para que dejara expedita la ejecución de una sentencia firme de desahucio por declaración de ruina, que el Gobernador pretendió suspender, invocando las disposiciones transitorias 21 y 18 de la Ley de Arrendamientos Urbanos. El D. c. de 28 de abril de 1955 («B. O.» 4 mayo) resuelve la cuestión a favor de la jurisdicción ordinaria, basándose en los fundamentos siguientes: «Que la suspensión por la Autoridad guberna-

tiva de la ejecución de una sentencia judicial, clara ingerencia de la esfera administrativa en la de los Tribunales de Justicia, no puede, en modo alguno, admitirse como no esté fundada en el precepto concreto y preciso de un texto legal, y que la simple lectura de las dos disposiciones transitorias de la Ley de Arrendamientos Urbanos invocadas muestran con toda claridad que no pueden servir para autorizar tal intromisión de la Autoridad administrativa en la órbita judicial en el caso presente, puesto que la número 18 contempla únicamente la necesidad de una autorización previa del Gobernador para emprender obras encaminadas a aumentar el número de viviendas, supuesto completamente distinto del aquí planteado, y la número 21 se refiere concretamente a aquellos casos en que la ejecución de los planes urbanísticos y, en general, cualquier reforma urbana obligue a la demolición por causa de expropiación, que tampoco pueden identificarse con el que aquí se ha dado, sin que quepa tampoco ampliar esta norma hasta hacerla comprender el caso de autos en virtud de esa analogía que permite el artículo 13 de la dicha Ley, porque, aparte de que aquí no han sido precisamente los Tribunales los que han hecho esa aplicación analógica, sino que se pretende, en contra del parecer de los mismos, no se trata de cuestiones no expresamente previstas en la Ley de Arrendamientos Urbanos, a las que haya de encuadrarse dentro del marco de la misma, sino de una ingerencia de la Administración en la esfera judicial, que en dicha Ley no aparece consentida y que no puede ser introducida no estando taxativamente reconocida por la Ley» (segundo considerando).

VI. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA PRETENSIÓN DE INDEMNIZACIÓN DE ARRENDATARIO LANZADO DE LOCAL DE NEGOCIO EN APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE SOLARES.

Un D. c. de 30 de junio de 1955 («B. O.» 7 julio) resuelve la cuestión de competencia a favor de la jurisdicción ordinaria, basado en las consideraciones siguientes :

a) «Que se trata, por consiguiente, de un arrendamiento que quedó extinguido conforme al artículo 2 de la Ley de Solares de 15 de mayo de 1945, y en el que la Autoridad municipal, aplicando el artículo 47 de su Reglamento de 23 de mayo de 1947, acordó y llevó a efecto, por acto administrativo firme, el lanzamiento del arrendatario, sin que se reclame ni contra la extinción del arrendamiento ni contra el lanzamiento, consentidos y firmes, sino únicamente en relación con la indemnización que en su día fué consignada, si bien quedó pendiente la consignación ante el Juzgado. La intervención de la Administración quedó, pues, agotada, conforme a la legislación que se aplicó, una vez logrado el lanzamiento y no entablado recurso alguno contra el mismo: para reclamar, en vía

administrativa, contra su acuerdo de entonces, pretendiendo que le faltó algún requisito en relación con la consignación de la indemnización, sería ya demasiado tarde. Y para plantear alguna otra cuestión al margen de la actuación administrativa, relacionada con la existencia, la moralidad o la cuantía de la indemnización, no sería esta vía la procedente por referirse a derechos de carácter civil, y por caer de lleno en esa norma del artículo 47 del referido Reglamento, que hace la salvedad expresa de las acciones judiciales de que el usuario del local pueda verse asistido sobre cualquier otra indemnización, las cuales han de ejercitarse por separado.»

b) «Que la promulgación del Decreto de 5 de septiembre de 1952 no puede ser causa para modificar este criterio, pues lo único que ha hecho a este respecto, en relación con la legislación anterior, ha sido aclarar que la consignación se hará ante el Juzgado Municipal, sin que ello sea bastante para atacar las consignaciones hechas antes, y que la Autoridad municipal comprobará si la cuantía de lo consignado es lo que corresponde; pero sin que atribuya a la Administración competencia general para revisar lo relativo a sus acuerdos firmes anteriores a la promulgación de este Decreto ni ampliarla en lo que toca a las posibles cuestiones civiles relacionadas con esa indemnización.»

c) «Que nos encontramos, en realidad, con un arrendatario cuyo lanzamiento se efectuó mediante una indemnización cuya consignación quedó pendiente, que ahora quiere que se le reconozca un derecho de retorno, para lo cual pretende dejar sin efecto aquella consignación, a fin de tener ante sí abierta la opción que claramente aparece en el artículo 2 del Decreto de 5 de septiembre de 1942, pero sin atacar para ello el acto ni el expediente administrativo, todo lo cual muestra claramente que se refiere al reconocimiento de posibles derechos civiles, cuya declaración es competencia de los Tribunales de Justicia.»

## VII. PROCESO DE EJECUCIÓN Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE APREMIO.

A. *La doctrina anterior.*—Cuando un proceso de ejecución y un procedimiento administrativo de apremio convergen sobre unos mismos bienes, embargados por los órganos judicial y administrativo, se plantea el problema de la preferencia del embargo, que ha suscitado numerosos conflictos jurisdiccionales. En la jurisprudencia recaída sobre los mismos, domina la doctrina que da preferencia al embargo que fué primero en el tiempo (9).

(9) Cfr. los comentarios a varios D. c. en esta Revista: núm. 7, pág. 149; núm. 10, pág. 180; núm. 12, pág. 192; núm. 13, pág. 157; núm. 15, pág. 180; núm. 16, pág. 172.

B. *La doctrina del D. c. de 10 de marzo de 1955 («B. O.» 14 marzo).*

En su considerando segundo afirma que todo el problema estriba «en determinar si se trata de los mismos bienes en los dos distintos embargos, puesto que si son los mismos, la prelación en el tiempo del embargo administrativo, más antiguo que el judicial, decidirá la preferencia (con independencia de la prelación en el pago de créditos y sólo a efectos de la ejecución que vaya a practicarse) en favor de la competencia administrativa».

C. *La doctrina del D. c. de 21 de mayo de 1955 («B. O.» del 24.)*

Siguiendo doctrina anterior reiterada, en sus considerandos segundo y tercero, afirma :

a) «Que habiendo obrado cada una de las dos jurisdicciones embargantes dentro de su propia competencia, y si bien ningún precepto se ha invocado que atribuya a la Administración la competencia para ser ella la que determine su derecho preferente en los casos en que lo son sus créditos al concurrir con otros, el hecho es que cuando se produce la coexistencia de dos embargos trabados por dos autoridades distintas sobre los mismos bienes, se viene reconociendo la primacía al que de ellos tiene prioridad en el tiempo.»

b) «Que sin entrar en el procedimiento adecuado para la declaración de la prelación de los distintos créditos contra un deudor, lo que se hace aquí es aplicar la norma de que la pugna entre dos embargos sobre los mismos bienes ha de ser decidida a favor del anterior en el tiempo.»

Jesús GONZALEZ PEREZ

