

II. NOTAS

1. CONFLICTOS JURISDICCIONALES *

SUMARIO: CUESTIONES DE COMPETENCIA: 1. *El decreto de calificación como de monumento histórico-artístico de un palacio no puede impedir que se ejecute la sentencia que declara resuelto el contrato de arrendamiento del mismo, aunque la arrendataria hubiera localizado allí una colección de obras de arte incluida en el Inventario del Patrimonio Artístico Nacional.*—2. *El sometimiento al ordenamiento administrativo establecido para las viviendas de protección oficial no implica la exclusión absoluta del régimen común privado. Las exigencias de la legislación de propiedad horizontal.*—3. *El hecho de personarse la Hacienda en juicio universal de quiebra no empece la efectividad de los procedimientos administrativos de apremio derivados de embargos fiscales anteriores a la iniciación del citado juicio.*—4. *La hipoteca sujeta directa e inmediatamente los bienes gravados al cumplimiento de la obligación, no pudiendo aceptarse la competencia de la Administración para ejecutar embargo, ya que la hipoteca inscrita es cognoscible por la Hacienda en virtud del principio de publicidad registral.*

1. *El decreto de calificación como de monumento histórico-artístico de un palacio no puede impedir que se ejecute la sentencia que declara resuelto el contrato de arrendamiento del mismo, aunque la arrendataria hubiera localizado allí una colección de obras de arte incluida en el Inventario del Patrimonio Artístico Nacional.*

El Decreto 489/1973, de 8 de marzo (*Boletín Oficial del Estado* del 21), por el que se resuelve la cuestión de competencia surgida entre el gobernador civil y el juez municipal número 2 de Sevilla, viene a poner fin —espero— a una singular contienda que rozaba ya la linde de lo escandaloso. La duquesa de Osuna conservaba en Sevilla el arrendamiento del palacio de Casa Galindo, propiedad de doña Gracia Lasso de la Vega, viuda de Solís; que ésta había arrendado a su hijo. A la muerte de éste, fue cuando su viuda, que era precisamente la duquesa de Osuna, se subrogó en el contrato de arrendamiento. Pero, al cabo del tiempo, por sentencia firme, el contrato había sido declarado resuelto y la duquesa desahuciada. Cuando tras diversas prórrogas iba a expirar el plazo señalado para dejar el palacio a disposición de la propietaria, el juez competente recibió requerimiento del gobernador

* Se recogen en la presente *Crónica* las resoluciones de conflictos publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, desde el 1 de enero al 15 de octubre de 1973.

civil, por el que, en base a un decreto—todavía no publicado—, por el que se declaraba monumento histórico-artístico el palacio, le pedía que se abstuviera de conocer de la ejecución de la sentencia de desahucio «en cuanto afecte al desplazamiento de la colección de obras de arte existentes» en el palacio. Tan insólito proceder determinó que se suscitara una cuestión de competencia. En relación con ella, el Decreto del Jefe del Estado 3237/1971, de 23 de diciembre, estimó, apartándose de la consulta del Consejo de Estado, tanto de la Comisión Permanente como del Pleno y, en base a un voto particular suscitado en esta última sede, que había sido mal planteada. Es decir, el asunto quedaba de hecho sin resolver y, consecuentemente, la sentencia firme sin ejecutar. Aquel Decreto lo comenté con detenimiento en el número 69 de esta Revista, páginas 177 y siguientes, a las que ahora me remito. Pero surge un nuevo Decreto en relación con este caso, del que ahora voy a hacerme eco, el Decreto 489/1973.

Hay contiendas de las que, una vez declaradas mal suscitadas, no se vuelve a saber de ellas en la jurisprudencia de conflictos. No ha sucedido lo mismo con la que pende en torno al palacio sevillano. Se subsanó lo que el anterior decreto calificaba—a pesar de la opinión del Consejo de Estado— como defectuoso, se retrotrajo el expediente al momento preciso, se continuó—dando aplicación a lo previsto en el artículo 5.º, LCJ—, y el decreto ahora comentado entra ya en el fondo y resuelve, por fin, la cuestión. En concreto se falla a favor del juez, por lo que queda ya sin trabas la aplicación de la vieja sentencia, en relación con la cual se reconoce expresamente en el considerando quinto que lleva ya casi cinco años sin ejecutarse. Convendrá quizá recordar que se decide «de conformidad con lo consultado por el Consejo de Estado en Pleno, por mayoría». No se ofrecen más detalles en el texto del decreto que permitieran apreciar, por ejemplo, si ha habido nueva oposición del Ministerio afectado, o cuál ha sido el tenor del voto o votos disidentes—si se aprueba por mayoría quiere decirse que no ha habido unanimidad—. Quien sostuvo en la ocasión precedente el voto particular, ¿habrá mantenido su oposición al dictamen, a pesar de haberse subsanado los defectos alegados?

Aunque en la relación de hechos es bien poco lo que se añade a la contenida en el decreto precedente—salvo, claro, los nuevos datos añadidos—, no estará de más transcribirla íntegramente:

«1.º Que doña Angela María Téllez-Girón y Duque de Estrada, duquesa de Osuna, conservaba en Sevilla el arrendamiento del llamado palacio de los Condes de Galindo, situado en el número 48 de la calle de Alfonso XII, que la propietaria, doña Gracia Lasso de la Vega, viuda de Solís, madre de su primer marido, había concertado con éste en 1 de noviembre de 1946, en el cual contrato se subrogó al fallecer dicho señor en 1959. A dicho palacio fueron llevados los objetos de una colección de

obras de arte de la Casa Ducal de Osuna, colección que, después de comenzado el litigio a que se refiere la cuestión, fue incluida en el Inventario del Patrimonio Artístico Nacional por Orden ministerial de 5 de abril de 1967.

2.º Que en 30 de septiembre de 1966, cuando la arrendataria doña Angela María Téllez-Girón y Duque de Estrada, duquesa de Osuna, había ya pasado a segundas nupcias, la propietaria, doña Gracia Lasso de la Vega, viuda de Solís, la demandó ante el Juzgado número 2 de Sevilla, solicitando la resolución del contrato y desanucio y que, después de una sentencia denegatoria del Juzgado Municipal número 2 de Sevilla, de 5 de mayo de 1967, y otra en apelación en análogo sentido dictada por el Juzgado de Primera Instancia número 2 de la misma ciudad en 6 de julio de 1967, la Audiencia Territorial de Sevilla, en recurso de suplicación, dictó una sentencia de 4 de octubre de 1967 por la que declaró haber lugar a la resolución del contrato de arrendamiento y condenó a la demandada, doña Angela María Téllez-Girón y Duque de Estrada, duquesa de Osuna, a desalojar la casa y dejarla a la libre disposición de la parte actora dentro del plazo legal, con apercibimiento de ser lanzada si no lo hiciere voluntariamente. Pasada la sentencia firme al juez municipal número 2 de Sevilla para su notificación, ejecución y cumplimiento, se dio a la demandada, por providencia de 27 de octubre de 1967, notificada a la interesada el 30 de noviembre, un plazo de cuatro meses para que en él desalojase y dejase a disposición de la demandante la finca objeto del litigio, apercibiéndola de que, si no lo hiciere, se procedería a su lanzamiento; plazo que fue prorrogado por otros dos meses, a petición de la demandada, por providencia de 21 de marzo de 1968, con lo que el plazo total había de terminar el 30 de mayo de 1968.

3.º Que tres días antes de finalizar el plazo, en 27 de mayo de 1968, doña Angela María Téllez-Girón y Duque de Estrada, duquesa de Osuna, presentó al Juzgado unos escritos dirigidos a ella por el director general de Bellas Artes, de fechas 16 de noviembre y 7 de diciembre de 1967, en los cuales se le decía: En el primero, que debía abstenerse de realizar cualquier clase de obra en el palacio de referencia sin aprobación de la Dirección General; y en el segundo, que debería abstenerse de despiazar, alterar o dispersar sin autorización de la Dirección la colección de obras de arte que en el mismo se encuentra, ante lo cual, por providencia de 3 de ju-

nio de 1968, el Juzgado, desestimando la petición de la demandada, señaló para que se llevase a efecto el lanzamiento el día 15 de julio de 1968, considerando que era plazo suficientemente holgado el que le daba para que, antes de dicho día, pudiera la parte demandada obtener el desalojo total del palacio y trasladar a donde correspondiese la colección de obras de arte, lo que se entendía que de ella dependía esencialmente, y sin perjuicio de que la parte demandante consiguiese al mismo tiempo, para en su caso, autorización para depositar en lugar idóneo los objetos de la referida colección, que naturalmente no podían quedar en la vía pública.

4.º Que, así las cosas, por Decreto de 27 de junio de 1968 (que en el expediente se cita como de 14 de junio), no publicado en el *Boletín Oficial del Estado* hasta el 30 del mes de julio siguiente, se declaró monumento histórico-artístico el palacio de los Condes de Casa Galindo, de Sevilla, haciéndose constar en dicho Decreto que en él se encuentra la colección de obras de arte de la Casa Ducal de Osuna, que ya habían sido incluidas en el Inventario del Patrimonio Artístico Nacional por Orden ministerial de 5 de abril de 1967. El director general de Bellas Artes dirigió en 22 de junio de 1968 un escrito al gobernador civil de la provincia de Sevilla en el que, refiriéndose al lanzamiento acordado de la arrendataria de dicho edificio para el 15 de julio siguiente y preocupándose por el desplazamiento y seguridad de la colección, le pedía que plantease como representante de la Administración pública en la provincia una cuestión de competencia, formulando requerimiento de inhibición al juez municipal número 2 de aquella ciudad para que se abstenga de conocer en el asunto seguido entre doña Gracia Lasso de la Vega, viuda de Solís, y doña Angela María Téllez-Girón y Duque de Estrada, duquesa de Osuna, en cuanto afecte al desplazamiento y destino de la colección referida. Cuando el gobernador civil había ya solicitado el necesario informe previo del abogado del Estado, recibió un nuevo escrito de la Dirección General de Bellas Artes de 8 de julio de 1968, firmado esta vez por el jefe de la sección del Patrimonio Artístico, en que, como continuación del oficio anterior rectificaba la frase «si así procede» por la «pues así procede», no dejando con ello espacio al criterio que pudiese formar el gobernador; advertía a éste que el informe que formulase la Abogacía del Estado no tendría carácter vinculante y le encarecía la mayor urgencia, de modo que antes del día 15 estuviese formulado el requerimien-

to de inhibición, todo ello para evitar el peligro que pudieran correr las obras de arte al ser separadas o desplazadas del lugar en que se encuentran, en el cual se le decía que «han de permanecer». Todavía en 13 del mismo mes de julio se dirigió de nuevo el director general de Bellas Artes al gobernador civil de Sevilla, esta vez mediante un telegrama, en el que le ratificaba los escritos anteriores y le insistía en que aquel mismo día plantease la cuestión de competencia al Juzgado.

5.º Que el abogado del Estado de Sevilla había ya formulado, en 9 de julio de 1968, el correspondiente informe requerido por el gobernador civil, en el cual informe dictaminó que no había lugar a plantear la cuestión de competencia al juez municipal número 2 de Sevilla, competente para la ejecución de la sentencia firme de desahucio dictada en el procedimiento judicial; fundándose para ello en que la atribución de competencia ha de ser siempre consecuencia de una declaración normativa, que poca eficacia tendría y poca garantía ofrecería la normal atribución de competencia, si dictado un acto y reconocido un derecho, la autoridad que lo dictó careciese de facultades para ejecutarlo y hacerlo efectivo y que la suspensión de tal ejecución por órdenes o potestades distintas exige una declaración terminante de la Ley (tal como se refleja en los artículos 9, 16 y 19 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales, sin que quepa en esta materia interpretaciones extensivas o analógicas); por lo que, en el caso concreto planteado, la Administración no puede recabar la ejecución de la sentencia sustituyendo a las autoridades judiciales, puesto que carece de los títulos que para ello habría de conferirle una norma legal expresa, para lo que no es suficiente ni el artículo primero del Decreto (no publicado todavía) de 27 de junio de 1968, ni el artículo cuarto del Real Decreto-ley de 9 de agosto de 1926, ni el artículo tercero de la Ley de 13 de agosto de 1933, sin que se pueda extender la consideración de bienes inmuebles a ciertos elementos que pudieran considerarse consustanciales con los edificios que forman parte del Tesoro Artístico Nacional, hasta llevarla a bienes muebles pertenecientes a propietarios distintos al del edificio, cual ocurre con las obras de arte de la Casa de Osuna, colocadas en el llamado palacio de los Condes de Casa Galindo con carácter temporal y por quien lo disfrutaba sólo a título de arrendamiento, que es, por definición, un derecho de uso temporal y no perpetuo, sin que, por otra parte, aunque por analogía, se quisieran considerar como bienes inmuebles a los

efectos del Decreto de 1926, fuese posible llegar con ello a autorizar una intervención de la Administración en la ejecución de una sentencia firme de desahucio, porque no hay norma expresa que atribuya a ésta tal competencia; y sin que la defensa del Patrimonio Artístico, atribuida a la Dirección General de Bellas Artes en la Ley de 1933, llegue tampoco a poder prescindir de la competencia judicial para ejecutar una sentencia, sino solamente a intervenir en casos de desidia del propietario de los bienes muebles, que es posiblemente lo que ha motivado en este caso la intervención de la Dirección, ya que, al parecer, la arrendataria del inmueble no ha cuidado del traslado de los objetos artísticos de su propiedad durante los plazos para el desalojo y sus prórrogas, pudiendo entonces incautarse de ellos temporalmente y depositarlos en un museo, conforme al artículo 81 del Reglamento. A la misma conclusión le llevaba el examen del artículo 13 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales.

6.º Que por escrito del mismo día 13 de julio de 1968, en que recibió el mencionado telegrama de la Dirección General de Bellas Artes, el gobernador civil de la provincia de Sevilla, adjuntando una copia del referido informe adverso del abogado del Estado, se dirigió al Juzgado Municipal número 2 de aquella ciudad para requerirle, a fin de que se abstenga de conocer en la ejecución de la sentencia de desahucio, dictada en el procedimiento sobre disolución de contrato de arrendamiento de que se trata, si bien solamente en cuanto afecte al desplazamiento y destino de la colección de obras de arte existente en el palacio de los condes de Casa Galindo, sin perjuicio de las atribuciones del Juzgado en los demás aspectos del litigio. Para ello invocaba como fundamentos legales el artículo 1.º del Decreto de 27 de junio de 1968 (a la sazón no publicado todavía) por el que se declara monumento histórico-artístico dicho palacio, en el que se alberga la colección de obras de la Casa Ducal de Osuna, que pensaba que puede decirse que es un elemento circunstancial con el edificio, unido a su tradición y prestigio; la aplicación por analogía del precepto del artículo 4.º del Real Decreto-ley de 9 de agosto de 1926 y el artículo 3.º de la Ley de 13 de mayo de 1933, que consideraba que se encomienda a la Dirección General de Bellas Artes el cuidado y vigilancia de la colección, dado que se encuentra incluida desde 1967 en el inventario del Patrimonio Artístico Nacional.

7.º Que, recibido el requerimiento de inhibición, el juez municipal, por providencia de 15 de julio de 1968, ordenó suspender el procedimiento y pasó el asunto al fiscal y a las partes. El fiscal dictaminó en favor de la competencia judicial, reconociendo que el destino y traslado de las obras de arte propiedad de la arrendataria había de ser vigilado por la Dirección General de Bellas Artes, pero afirmando que ello podía haberse resuelto muy fácilmente, puesto que el palacio donde actualmente se encuentran está situado a una distancia no superior a 50 metros del Museo Provincial de Bellas Artes de Sevilla, por lo que, si la arrendataria hubiese querido cumplir la resolución judicial, podían haber sido depositadas allí con toda garantía hasta tanto que la Dirección General acordase sobre su ulterior destino, como se hizo con ocasión de obras en el palacio de Liria, de los duques de Alba, depositando los objetos de arte en el Museo del Prado; añadía que la cuestión que aquí se plantea es escuetamente la de un litigante vencido en juicio que no se conforma a cumplir la resolución judicial y mostraba su conformidad con el dictamen del Abogado del Estado. La parte demandante defendió también la potestad judicial para el cumplimiento de la sentencia y afirmó la desidia de la arrendataria, que deja transcurrir siete meses y medio sin preocuparse de obtener las autorizaciones necesarias de la Dirección General de Bellas Artes para el traslado, a que está obligada, de las obras de arte de su propiedad. La parte demandada se mostró identificada y conforme con los preceptos citados por el gobernador civil, afirmando que se trata de una cuestión relacionada con la misma ejecución de la sentencia y que no tiene relación alguna con las cuestiones de fondo que en el pleito se han venido suscitando. Después de todo ello, el juez municipal número 2 de Sevilla dictó auto en 7 de agosto de 1968 por el que se declaró competente, rechazando el requerimiento y fundándose en lo siguiente: que no puede dividirse el proceso de ejecución reconociendo dos competencias para un mismo acto procesal; que reproduce las razones del informe del abogado del Estado, opuesto al requerimiento con el que se perjudica a quien ha sufrido la espera de casi dos años para la efectividad de su reconocido derecho; que el asunto se encuentra fenecido por sentencia firme; que toda la inhibición se fundamenta en un Decreto de 27 de junio de 1968, no obligatorio cuando el requerimiento fue formulado, por no encontrarse publicado;

que ni el artículo 4.º del Real Decreto-ley de 9 de agosto de 1926 ni el 3.º de la Ley de 3 de mayo de 1933 pueden constituir esa disposición expresa de competencia que exige el artículo 9.º de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales, y que podían haber sido atendidos los fines de la Dirección General de Bellas Artes en el plazo suficientemente holgado dado por el Juzgado para el desalojo del local. Apelado este auto del juez municipal número 2 por ambas partes (la demandante defendió el requerimiento, y la demandada, su compatibilidad con la ejecución de la sentencia), otro auto de 23 de septiembre de 1968 del juez de Primera Instancia número 2 lo confirmó en cuanto el juez municipal se declaraba en él competente para seguir conociendo de la ejecución del proceso a que se refería y ordenó a dicho juez municipal que se diese cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de 17 de julio de 1948, «previo dejar en el Juzgado testimonio suficiente de los autos, a los efectos que procedan en cuanto a los aspectos del litigio no afectados por el requerimiento del excelentísimo señor gobernador civil de la provincia y excluidos en tal requerimiento de la cuestión de competencia planteada».

8.º Que, cumplimentado este auto por el juez municipal y comunicada esta decisión al requirente, las dos autoridades contendientes tuvieron por formada la cuestión de competencia y remitieron sus respectivas actuaciones a la Presidencia del Gobierno para que fuese resuelta por los trámites correspondientes.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión de 13 de febrero de 1969, propuso en su proyecto de decisión motivada de la cuestión de competencia la decisión de la misma en favor del juez municipal número 2 de Sevilla, fundándose en que sólo se pueden suscitar las cuestiones de competencia para reclamar el conocimiento de un negocio en que, por virtud de disposición expresa, corresponda entender al requirente, a sus subordinados o a la Administración pública en el ramo que represente, y que ni el artículo 1.º del Decreto de 27 de junio de 1968 (no publicado a la sazón), ni el artículo 4.º del Real Decreto-ley de 9 de agosto de 1926, ni el artículo 3.º de la Ley de 13 de mayo de 1933, reguladora del Patrimonio Artístico, pueden considerarse como tales en el caso planteado. El Ministerio de Educación y Ciencia, en escrito de 15 de noviembre de 1969, expresó su disconformidad con la consulta de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, aduciendo que

el hecho de que en el auto de confirmación del juez de Primera Instancia se dispusiese que el juez municipal dejase en el Juzgado, al remitir sus actuaciones, testimonio de los aspectos del litigio no afectados por el requerimiento de inhibición, suponía la nulidad de todo lo actuado desde entonces en la tramitación de la cuestión de competencia y la retroacción del expediente a tal momento; que el Decreto de 27 de junio de 1968, invocado por el requirente cuando no estaba publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, no es una disposición general, sino un acto administrativo concreto, consentido y firme y ejecutivo conforme al Derecho administrativo, y que la Administración reconoce la competencia de la Jurisdicción para dictar el fallo y aun para ejecutarlo, con tal de que, previamente a esta ejecución, se resuelva una cuestión para la que entiende la Administración ser competente; es decir, que se plantea una cuestión de competencia exclusivamente administrativa, previa a la ejecución de la sentencia por la que se declaró la resolución del arrendamiento.

9.º Que, elevada entonces la consulta por Orden de 28 de noviembre de 1970, al Consejo de Estado en Pleno, y habiendo éste confirmado en sesión de 17 de junio de 1971 la propuesta anterior de su Comisión Permanente por Decreto de 23 de diciembre de 1971, y de conformidad con un voto particular formulado en ese Pleno, se declaró mal formada la presente cuestión de competencia, se dispuso la retroacción de las actuaciones al momento en que el juez de Primera Instancia ordenó al Municipal dejar testimonio suficiente de los autos a los efectos que procedieran en orden a ciertos aspectos del litigio y se declaró la nulidad de todo lo actuado a partir de dicho auto.

10. Que, en cumplimiento de tal Decreto, se incorporó al expediente de la cuestión de competencia la pieza separada que obraba en el Juzgado Municipal número 2 de Sevilla, dimanante del testimonio acordado, lo cual ha permitido comprobar que, si bien se acordó en ella, por una providencia del juez municipal de 4 de octubre de 1968 el lanzamiento de la demandada, limitado a todo lo que no afectase al desplazamiento y destino de la colección de obras de arte existente en la casa-palacio, un auto del propio juez de 18 del mismo mes, confirmado por otro de la Audiencia Provincial de Sevilla de 13 de febrero de 1970, repuso dicha providencia y acordó que solamente podría realizarse tal medida cuando fuese

decidida la cuestión de competencia. Además, y también en cumplimiento del referido Decreto, el juez de Primera Instancia ha dictado, en 8 de febrero de 1972, un nuevo auto, en lugar del anulado de 23 de septiembre de 1968, en el que ha declarado que confirmaba el auto del juez municipal de 7 de agosto de 1968, en cuanto éste se declaró competente para seguir conociendo de la ejecución del proceso a que se refería. Con todo ello, y comunicada por el juez municipal la nueva decisión al requirente, ambas autoridades contendientes han vuelto a remitir las respectivas actuaciones a la Presidencia del Gobierno para que siga la tramitación de la cuestión de competencia.»

Los razonamientos jurídicos son en la presente ocasión mucho más completos. No en balde se entra ahora a razonar acerca del fondo, en lugar de detenerse en aspectos procedimentales, como fue el caso del Decreto 3237/1971. A lo largo de siete considerandos se razona del siguiente modo:

1.º Considerando que la presente cuestión de competencia ha surgido entre el gobernador civil de la provincia de Sevilla y el juez municipal número 2 de la capital de dicha provincia, al requerir el primero al segundo para que se abstenga de conocer en cuanto afecta al desplazamiento de una colección de obras de arte muebles, que son propiedad de la arrendataria y existen en una casa arrendada, la cual arrendataria, aun después de haber sido declarado resuelto su contrato de arrendamiento por sentencia firme, no cumple la orden de desalojo formulada para ejecutar la sentencia. Y que ha quedado subsanado el vicio de procedimiento por el que la cuestión de competencia fue declarada mal formada.

2.º Considerando que las cuestiones de competencia únicamente se pueden suscitar por las autoridades a quienes se refieran para reclamar el conocimiento de los negocios en que, por virtud de disposición expresa, corresponda entender a ellas mismas, a sus subordinados o a la Administración Pública en el ramo que representan, conforme expresamente se previene en el artículo 9.º de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales, de 17 de julio de 1948, y sin que quepa en ello analogías, porque es natural que no pueda cambiarse la competencia del que legalmente viene conociendo de un asunto si no existe una norma legal expresa que atribuya su conocimiento a un órgano diferente, y que en el caso presente

ninguno de los preceptos legales en que pretende apoyar el gobernador civil la competencia de la Dirección General de Bellas Artes contiene una norma tal como las que requiere el dicho artículo 9.º de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales.

3.º Considerando que el artículo 1.º del Decreto de 27 de junio de 1968 (que no se pudo invocar entonces como tal precepto con fuerza general, porque en el momento del requerimiento no estaba todavía publicado y carecía por ello del requisito exigido para producir efectos jurídicos de carácter general, por el artículo 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de 26 de julio de 1957), aun cuando hubiese sido aplicable, únicamente hubiera supuesto la condición de monumento histórico-artístico del inmueble propiedad de la arrendadora y la mención de la existencia allí de una colección de obras de arte propiedad de la arrendataria incluida en el Inventario del Patrimonio Artístico Nacional, y no hubiera resultado suficiente para constituir una unión jurídica entre ambos elementos el inmueble y los muebles albergados en él, siendo sólo la referencia a una situación de hecho que no hay inconveniente en cambiar, con los debidos cuidados, y que de ningún modo puede afectar al inmueble, cuyo arrendamiento ya ha cesado.

4.º Considerando que el artículo 4.º del Real Decreto-ley de 9 de agosto de 1926 (aunque pueda admitirse que sigue siendo aplicable por la disposición general del tercer artículo adicional de la Ley de 13 de mayo de 1933), lo que hace es dar la condición de inmuebles, a los efectos prevenidos en su texto (porque en el artículo 2.º del mismo es a los inmuebles a quienes se refiere el Real Decreto-ley), a aquellos elementos que puedan considerarse consustanciales con los edificios y formen parte de los mismos o de su exorno, o la hayan formado, con lo cual sin duda toca solamente a los elementos actualmente incorporados o que estuvieren incorporados en algún tiempo al inmueble mismo, formando parte integrante de su esencia monumental y no a unos objetos muebles, por valiosos que sean, cuya relación jurídica y física con la casa en que están es únicamente la de encontrarse dentro de ella, y menos en este caso, en que al encontrarse en esa casa es sólo desde hace pocos años y únicamente mientras estuvo la casa a disposición del dueño de tales objetos por tenerla durante ese tiempo arrendada.

5.º Considerando que el artículo 3.º de la Ley de 13 de mayo de 1933, reguladora en la actualidad del Patrimonio Artístico, no incluye entre las funciones que encomienda a la Dirección General de Bellas Artes para la defensa, conservación y crecimiento de dicho Patrimonio (catálogos de monumentos inmuebles, conjuntos urbanos y parajes pintorescos, conservación de monumentos antiguos puestos bajo su vigilancia, reglamentación de exportaciones, excavaciones, museos, inventario), nada que suponga efectivamente la atribución a dicha Dirección General de Competencia para que deje de ejecutarse una sentencia firme, sino, a lo más, velar porque el traslado de objetos que supone su cumplimiento se haga en condiciones de seguridad, perfectamente compatible con la actuación ejecutiva del Juzgado, además de que en el articulado de su título III, que es el que se refiere a los objetos muebles que forman parte de tal Patrimonio, no aparece tampoco nada semejante, sino que, por el contrario, el artículo 81 del Reglamento de 16 de abril de 1936 para la aplicación de esta Ley, que es el que se refiere exactamente a los objetos que pueden sufrir peligro de destrucción o pérdida, el remedio que prescribe es el de que sean incautados temporalmente y depositados en un museo hasta que, cesadas las circunstancias que motivaron la decisión, el poseedor pueda reclamar lo incautado, lo cual resulta perfectamente aplicable en el caso presente y no supone interferencia en la competencia judicial y es cosa muy distinta de lo que aquí se ha pretendido; habiéndose dispuesto de tiempo sobrado para realizar el traslado con toda la vigilancia precisa de la Administración y con todas las garantías técnicas convenientes para la defensa y conservación de tales objetos en los casi cinco años que lleva la sentencia firme sin ejecutarse.

6.º Considerando que todo ello conduce a la conclusión de que no hay precepto expreso que atribuya a la competencia de la Dirección General de Bellas Artes la ejecución de las sentencias judiciales de desahucio, aunque el inmueble sea monumento histórico-artístico o existan dentro de él objetos inventariados en el Patrimonio Artístico Nacional.

7.º Considerando que, además de todo ello, en cuanto a la afirmación de que el Decreto de 27 de junio de 1968, invocado como un fundamento del requerimiento de inhibición, es sólo un acto administrativo concreto, puede, en efecto, reconocerse que, si es tal, no necesita

de publicación, pero hay que admitir al mismo tiempo que, siendo así, no puede considerársele como una de esas disposiciones expresas que suponen un carácter general, a que se refiere el párrafo primero del artículo noveno de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales, puesto que si es sólo una resolución administrativa y no una disposición de carácter general (conceptos distinguidos, por ejemplo, en los artículos 113, 120 y 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo); está claro que no se trata aquí de una disposición que pueda servir de base a un requerimiento de inhibición; y en cuanto a la existencia de una cuestión previa de carácter administrativo que ha de ser resuelta antes de la ejecución del fallo judicial civil, de haberse alegado por el requirente, hubiera tropezado con la prohibición del artículo 15 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales, que sólo permite invocar cuestiones previas administrativas en los juicios criminales y únicamente amparadas en textos expresos, no puede desconocerse que los términos concretos del requerimiento de inhibición son los que fijan la naturaleza y el alcance de la contienda y que el requerimiento de inhibición que el gobernador civil de Sevilla dirigió al juez municipal número 2 de aquella población en 13 de julio de 1968 no invoca ni menciona la existencia de una cuestión previa que deba resolverse antes de la ejecución del fallo civil, sino que lo que hace es pedir al Juzgado que se inhíba en favor de la Administración, «absteniéndose de conocer en el asunto... en cuanto afecte al desplazamiento y destino de la colección de obras de arte existentes en el palacio». Aparte de que una tal cuestión previa no llevaría, como pretende el requirente, a que el juez se abstuviese de conocer en el asunto, sino sólo a suspender su actuación por un tiempo máximo de seis meses, mientras se resuelve la cuestión administrativa, salvo el caso de que la decisión de ésta envolviera falta de legitimidad en el procedimiento, que es claro que aquí no se da.»

De entre los muchos aspectos interesantes de la presente resolución, quiero centrarme en uno que me parece básico y que se expresaría con los siguientes interrogantes: el vínculo monumental—es decir, las limitaciones jurídicas que se establecen al declarar un edificio como monumento histórico-artístico (1)— ¿qué efectos produce

(1) Sobre toda esta problemática, el trabajo más completo, en la bibliografía española, es el de R. MARTÍN MATEO, *La propiedad monumental*, núm. 49 de esta REVISTA (1966), pp. 49 y ss. En concreto, sobre la noción de vínculo monumental, pueden verse las pp. 81 y ss., con abundantes referencias bibliográficas.

sobre los bienes muebles que se encuentran eventualmente en el edificio en cuestión? Y, sobre todo, ¿qué valor tiene, qué prevalencia puede tener la calificación instada por la administración de las bellas artes frente a una sentencia judicial firme de sentido manifiestamente contraria a aquélla, sentencia que, por otro lado, es bastante anterior a la resolución administrativa? Como señalaba en mi comentario al Decreto 3237/1971, el juez de Conflictos no estimó procedente en aquella ocasión entrar en tan importante tema. Ahora, en cambio, sí que ha sido abordado y con toda nitidez. Conviene referirse separadamente a la respuesta dada a cada uno de los interrogantes suscitados, porque veremos se refieren a aspectos muy diversos.

Al interrogante de si el vínculo monumental que incide sobre el palacio puede afectar también a la colección de bienes muebles eventualmente depositados en él se da tajante respuesta, en sentido denegatorio, a lo largo del considerando tercero. Se comienza poniendo en duda la aplicabilidad de un Decreto todavía no publicado: no es, desde luego —se dice— un precepto con fuerza general y carecía por ello del requisito exigido para producir efectos jurídicos de carácter general. No se le reconoce valor normativo, por tanto. «Aun cuando hubiese sido aplicable», se dice a continuación: aparte de jugar a efectos dialécticos, se salva la posible incidencia del Decreto como mero acto administrativo. Pues bien, aun cuando hubiese sido aplicable, la declaración es tajante:

«únicamente hubiera supuesto la condición de monumento histórico-artístico del inmueble propiedad de la arrendadora y la mención de la existencia allí de una colección de obras de arte propiedad de la arrendataria incluida en el Inventario del Patrimonio Artístico Nacional; *no hubiera resultado suficiente para constituir una unión jurídica entre ambos elementos, el inmueble y los muebles albergados en él*, siendo sólo la referencia a una situación de hecho que no hay inconveniente en cambiar, con los debidos cuidados, y que de ningún modo puede afectar al inmueble, cuyo arrendamiento ya ha cesado».

En el considerando siguiente, el cuarto, se insiste en esta dirección, aunque razonándose acerca de otros argumentos. De este paso quiero destacar el reconocimiento claro de la eventualidad de la colocación de la colección de arte en el palacio en cuestión, lo cual es un argumento más para defender que la colección de arte no puede considerarse incorporada al palacio. Se alude así, al final del considerando cuarto,

«a unos objetos muebles, por valiosos que sean, cuya relación jurídica y física con la casa en que están es únicamente la de encontrarse dentro de ella, y menos en

CONFLICTOS JURISDICCIONALES

este caso, en que el encontrarse en esa casa es sólo desde hace pocos años y únicamente mientras estuvo la casa a disposición del dueño de tales objetos por tenerla durante ese tiempo arrendada».

Por tanto, la interpretación que el juez de Conflictos hace del Decreto, y que tiene validez sólo para este caso (2)—no impide, con carácter general, cosa que no es infrecuente en la práctica (3), que al vínculo monumental queden sometidos tanto edificios como objetos de arte en ellos contenidos—, es la de que nada impide que la colección de objetos de arte pueda ser sacada del palacio sin perturbar ni alterar para nada el vínculo monumental formalmente establecido por el Decreto de calificación. A la vista de todo el conflicto, la solución adoptada es la que pudiera esperarse y desearse. Sin embargo, si se analizan los datos con minuciosidad, hay una cosa que salta a la vista: el Decreto resolutorio del conflicto violenta lo dispuesto por el Decreto que declaró monumento histórico-artístico el palacio de Casa Galindo. El artículo 1.º de este último Decreto disponía:

«Se declara monumento histórico-artístico el llamado palacio de los condes de Casa Galindo, de Sevilla, en el que se alberga la colección de obras de arte de la Casa Ducal de Osuna, ya incluida en el Inventario del Patrimonio Artístico Nacional por Orden ministerial de 5 de abril de 1967» (4).

(2) Debe tenerse en cuenta que la parte administrativa del conflicto—como se observa en el resultando sexto al aludir al requerimiento de inhibición formulado por el gobernador civil—había pretendido la aplicación analógica al caso de lo dispuesto en el artículo 4 del Real Decreto-ley de 9 de agosto de 1926, a cuyo tenor, «Para los efectos de este Decreto-ley tienen la consideración de inmuebles, además de los enumerados en el artículo 344 del Código civil, cuantos elementos puedan considerarse consustanciales con los edificios y formen parte de los mismos o de su exorno, o lo hayan formado, aunque en el caso de poder ser separados constituyan un todo perfecto de fácil aplicación a otras construcciones o usos distintos del suyo original, cualquiera que sea la materia de que estén formados, y aunque su separación no perjudique visiblemente al mérito histórico-artístico del inmueble a que están adheridos».

La parte judicial rechazaría tal argumentación, como se describe en el resultando séptimo. El Decreto rechaza también, expresamente, tal analogía, dedicando al tema todo el considerando cuarto.

(3) Recuérdese, por no citar sino ejemplos recientes, dos supuestos aparecidos en el *Boletín Oficial del Estado* el pasado mes de agosto. Así, la Orden de 13 de julio de 1973 (*Boletín Oficial* del 20 de agosto), por la que se declara monumento histórico-artístico, de carácter provincial, la iglesia parroquial de San Andrés Apóstol en Cizur-Mayor (Navarra), y el Decreto 2027/1973, de 26 de julio (*Boletín Oficial* del 23 de agosto), por el que se declara monumento histórico-artístico con carácter nacional la iglesia de San Antonio de los Alemanes, de Madrid. En ambos casos se alude en la motivación tanto a elementos artísticos incorporados de manera firme a la fábrica—frescos, altares, retablos, etc.—, como a elementos separables o piezas sueltas. Todo queda formalmente afectado al vínculo monumental.

(4) Y en la motivación que precede al articulado del Decreto, se incluye, entre otros, el siguiente razonamiento: «Esta mansión prócer está enriquecida, además, por las espléndidas colecciones de arte de la Casa ducal de Osuna, en la que sobresalen pinturas de Durero, Rafael y Lucas Jordán, tapices y muebles

Me parece evidente que la solución dada al resolver la cuestión de competencia desmiente, sin ninguna duda, lo que la Administración había dispuesto con anterioridad. ¿Cómo se explica este efectivo rechazo? ¿Qué significa desde una perspectiva jurídica? Para responder a esta cuestión creo que hay que analizar con anterioridad el segundo de los interrogantes que me planteaba más arriba, es decir, el del valor y consistencia de la decisión administrativa frente a una sentencia firme; en concreto, el del valor del Decreto de calificación como de monumento histórico-artístico frente a la sentencia que proclama la resolución del contrato de arrendamiento.

Pasa por ser una regla jurídica de reconocimiento indudable, la que se expresa con el apotegma de «la santidad de la cosa juzgada»: la sentencia se impone a todos. En este todos se incluye también la Administración; la Administración debe también acatar la sentencia judicial. La opinión de los autores suele ser unánime al respecto (5), encontrando apoyos, más o menos firmes, en las mismas Leyes Fundamentales, como, por ejemplo, en el artículo 31, LOE. Sin embargo, los entresijos del sistema jurídico pueden proporcionar oportunidades para que el valor de la mencionada regla no sea tan consistente. Dejando al margen el vaporoso sistema de lo contencioso-administrativo, donde la mediatización de las sentencias es fenómeno generalmente reconocido (6), el propio sistema de conflictos jurisdiccionales ilustra bien acerca de las sutilezas que pueden utilizarse para enredar, o simplemente retrasar, la plena efectividad de las sentencias. Pues bien, el Decreto ahora comentado no deja lugar a dudas en el sentido de hacer respetar la regla de la plena efectividad de la sentencia: la sentencia debe cumplirse sin ningún género de trabas, es lo que viene a decirse. Así, en el considerando quinto, con referencia a la legislación sobre patrimonio histórico-artístico, se dice que no contiene

«nada que suponga efectivamente la atribución a dicha Dirección General de Bellas Artes de competencia para que deje de ejecutarse una sentencia firme, sino, a lo más, velar porque el traslado de objetos que supone su

admirables y, por encima de todo ello, una genial 'Anunciación', de Goya. En el Inventario del Patrimonio Artístico Nacional han sido ya incluidas estas colecciones, que no podrían encontrar mejor y más digno lugar que la señorial casa que las viene albergando.»

Es decir, da la impresión que la afectación se refiere tanto al palacio como a las obras de arte en él depositadas.

(5) Citaré, a modo de muestra, las siguientes palabras de GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado de Derecho Administrativo*, I, 2.ª ed., editado «Revista de Derecho Privado», Madrid, 1968, p. 78: «En otras ocasiones hay relaciones de superioridad por parte de los jueces. Esto es lo normal; las sentencias judiciales, por tener la fuerza de cosa juzgada, se imponen también a la Administración. Esta está obligada y sujeta a no desvirtuarlas.»

(6) Véase, entre la literatura más reciente, A. CANO MATA, *Ejecución judicial de las resoluciones contencioso-administrativas*, núm. 70 (1973) de esta REVISTA, páginas 29 y siguientes.

cumplimiento se haga en condiciones de seguridad, perfectamente compatible con la actuación ejecutiva del Juzgado...»

Y el propio considerando sexto, como se recordará, es también muy expresivo en la misma dirección. El resultado es, por tanto, la afirmación de la indudable prevalencia de la sentencia. Ninguna fuerza en contrario puede tener el Decreto cuestionado. En el fallo del Decreto que resuelve la cuestión de competencia se afirma literalmente:

«Vengo en decidir la presente cuestión de competencia en favor del juez municipal número 2 de Sevilla, sin perjuicio de que se respeten todas las normas establecidas para la defensa del patrimonio artístico.»

Pero un fallo de este tenor, consecuentemente con todos los razonamientos que le preceden, conlleva una consecuencia implícita, sobre la que no hay una declaración expresa y terminante. Conlleva, nada menos, la consecuencia de estimar incorrecto en parte el Decreto de calificación del palacio como monumento histórico-artístico. Aunque nada se dice expresamente, el alcance del fallo significa que el juez de Conflictos estima que es incorrecta la alusión —o al menos la alusión no matizada para destacar su eventualidad— contenida en el Decreto de calificación a la colección de arte de la Casa de Osuna, situada sólo de modo transitorio en el palacio clasificado. Es como si se dijera que el Decreto no debió referirse en esos términos a la colección de objetos de arte. Es como si se declarara nula la referencia en cuestión. El palacio queda, sí, correctamente calificado como monumento histórico-artístico, pero nunca debió aludir el Decreto —tal es la lógica de la decisión de conflictos, pienso— a los bienes muebles en él depositados. Con lo cual, aparte de encontrar aclaración el interrogante que antes dejaba en el aire, se alcanzan unos efectos de valor general que no quiero dejar de destacar ahora. De este modo, el juez de Conflictos no aparece como un mero ordenador de mecanismos formales, no es un juez que se limite a decidir acerca de competencias, acerca de cuál de dos competencias controvertidas debe prevalecer. Con su decisión, va mucho más allá. Como vemos con claridad en el presente caso, su decisión implica el tácito reconocimiento de la antijuridicidad de una resolución administrativa o, mejor, de una parte de la misma. La decisión del conflicto, aun sin declararlo expresamente, produce los mismos efectos que si por cualesquiera de los otros procedimientos habituales se hubiera reconocido la invalidez del actuar administrativo. En trance de decidir acerca de la competencia, el juez de Conflictos está enjuiciando el fondo (7).

(7) Lástima que no pueda contarse en derecho español con un estudio tan metódico como el realizado en Francia por Daniel BARDONNET en su conocido libro, *Le Tribunal des Conflicts juge du fond*, París, LGDJ, 1959.

Para terminar con el análisis de este caso quiero añadir una última observación: me parece éste el caso típico en que podría ponerse en marcha por parte de quien obtuvo la sentencia vencedora, cuya efectividad tanto se ha demorado, el mecanismo de la responsabilidad patrimonial no frente a la Administración, sino frente a las autoridades o funcionarios que con su proceder—cuya incorrección se deduce del fallo del juez de Conflictos—han contribuido a perturbar la plena efectividad de una sentencia tan evidente (8). Ello, por supuesto, al margen de las compensaciones que la parte vencedora en el pleito civil pretenda exigir a la parte vencida.

2. *El sometimiento al ordenamiento administrativo establecido para las viviendas de protección oficial no implica la exclusión absoluta del régimen común privado. Las exigencias de la legislación de propiedad horizontal.*

El Decreto 966/1973, de 3 de mayo (*Boletín Oficial* del 16), resuelve la cuestión de competencia surgida entre el gobernador civil y el juez de Primera Instancia número 4 de Valladolid sobre juicio ordinario de menor cuantía instado por una comunidad de propietarios contra uno de los propietarios integrados en dicha comunidad, así como contra el arrendatario del local de este último. Se trata de un conflicto jurídico muy interesante, en el que las argumentaciones de ambas partes contendientes brillan a gran altura, y que culmina con resolución del juez de Conflictos que se puede destacar por su ecuanimidad y rigor jurídico.

Los hechos aparecen descritos, a lo largo de nueve resultandos, en los siguientes términos:

«Resultando que con fecha 5 de junio de 1972 la Comunidad de Propietarios de la casa número 6 de la calle de Marina Escobar, de Valladolid, presentó demanda, en juicio declarativo de menor cuantía, contra don Manuel Pérez y Díez de Baldeón y don José Luis Urteaga Berrio, propietario y arrendatario, respectivamente, de un local sito en el inmueble referido del número 6 de la calle de Marina Escobar. La demanda, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado de Primera Instancia número 4, solicitaba que se dictase sentencia condenando a los demandados a desmontar totalmente una chimenea instalada en el muro posterior de la casa, patio lateral derecho, y a tapar el orificio practicado desde el local mencionado anteriormente por afectar a los ele-

(8) Un dato significativo a aportar en esta dirección puede ser el de la oposición clara y terminante a que se planteara la cuestión de competencia que el abogado del Estado sostuvo en su informe al gobernador civil.

mentos comunes del edificio. En la demanda se expresaba que la casa número 6 de la calle de Marina Escobar, de Valladolid, está constituida en régimen de propiedad horizontal, y que uno de los demandados, el señor Pérez y Díez de Baldeón, había promovido anteriormente juicio declarativo de menor cuantía contra alguno de los copropietarios. La anterior demanda del señor Pérez y Díez de Baldeón se dirigía, entre otras cosas, a obtener del Juzgado una declaración del derecho que crea tener a la ventilación del local de su propiedad a través de los patios del edificio como elementos comunes. Por otra parte se expresaba en la demanda a que se refiere esta cuestión de competencia que, tramitado el juicio declarativo de menor cuantía interpuesto por el señor Pérez y Díez de Baldeón, se dictó sentencia de 22 de junio de 1971, en la que el Juzgado de Primera Instancia número 3 denegó el derecho del entonces actor a realizar obras de apertura de orificio y construcción de un conducto adosado a la pared del patio central para la ventilación del referido local. Este fallo se fundamentaba en que era necesaria la unanimidad de los copropietarios para la realización de esas obras por afectar los elementos comunes del inmueble. Se expresa asimismo en la demanda que la sentencia antes mencionada llegó a ser firme y fue consentida por el actor, pero que, no obstante, el arrendatario del local había efectuado obras de ventilación que alteraban los elementos comunes del inmueble, sacando una chimenea por el muro posterior del inmueble y amparándose, al parecer, en una decisión de la Delegación del Ministerio de la Vivienda de Valladolid. A la vista de todo ello, y por los fundamentos jurídicos que estimó oportuno alegar, terminaba suplicando en la forma indicada que se procediese a desmontar totalmente las obras realizadas, volviendo el edificio a su primitivo estado.

Resultando que con fecha 13 de junio de 1972 el señor Pérez y Díez de Baldeón, propietario del local repetido, se dirigió a la Delegación Provincial del Instituto Nacional de la Vivienda en Valladolid exponiendo que el 6 de marzo del mismo año dicha Delegación había dictado acuerdo, que le había sido notificado, invitándole a realizar como obras de reparación las de "instalación de chimeneas de ventilación y salida de gases". Que la citada resolución fue dictada en virtud de las atribuciones que tiene conferidas el Instituto Nacional de la Vivienda, según el texto refundido de la Ley de

24 de julio de 1963 y Reglamento de 24 de junio de 1968. Que las obras habían sido realizadas por el inquilino señor Urteaga Berrio según proyecto aprobado por la Delegación Provincial y con la oportuna licencia municipal. Que la Comunidad de Propietarios se había opuesto por mayoría a las obras y que había sido precisa la protección de la fuerza pública para llevarlas a cabo; que la Comunidad de Propietarios, insistiendo en su posición, había formulado demanda ante la jurisdicción ordinaria solicitando de ella la destrucción de las obras realizadas; que en virtud de todo lo anteriormente expuesto solicitaba que se diese traslado al gobernador civil de la provincia para que promoviese la correspondiente cuestión de competencia al Juzgado de Primera Instancia número 4.

Resultando que el delegado provincial del Ministerio de la Vivienda en Valladolid, con fecha 14 de junio de 1972, se dirigió al gobernador civil de la provincia solicitando que formulase cuestión de competencia al Juzgado de Primera Instancia número 4 para que se inhibiese de conocer del juicio de menor cuantía a que se refiere el resultando primero de este Decreto. Pasado el expediente a informe del abogado del Estado, lo emitió favorablemente a la competencia de la Administración el día 30 de junio de 1972.

Resultando que con fecha 4 de julio de 1972 el gobernador civil de Valladolid requiere de inhibición al Juzgado de Primera Instancia número 4 de esta ciudad "para que se abstenga de conocer en los autos del juicio ordinario de menor cuantía número 190 de 1972", tramitado a instancia de la Comunidad de Propietarios de la casa número 6 de la calle de Marina Escobar, de Valladolid, contra don Manuel Pérez y Díez de Baldeón y don José Luis Urteaga Berrio, propietario y arrendatario, respectivamente, del local comercial referido. El requerimiento de inhibición, de conformidad con el dictamen del abogado del Estado, mantiene la competencia de la Administración con los siguientes argumentos:

1.º Que las actuaciones administrativas y judiciales se refieren a unas mismas instalaciones sobre las que inciden con criterios diametralmente opuestos.

2.º Que en el caso de que se dictase sentencia de conformidad con el suplico de la demanda, se condenaría al demandado a destruir lo que construyó, en virtud de lo ordenado por providencia administrativa.

3.º Que tratándose de una vivienda de protección oficial incumbe al Instituto Nacional de la Vivienda el régimen de uso, conservación y aprovechamiento de tales viviendas y locales y su ordenación y policía, todo ello según el artículo 4.º del texto refundido de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial; que los propietarios están obligados a mantener estas viviendas en buen estado de conservación y deben cuidar de su policía e higiene, sometidos a la superior vigilancia del Instituto, el cual podrá llegar a realizar las obras necesarias por cuenta de aquéllos; que durante cinco años después de la calificación definitiva podrá imponerse al promotor la realización de obras de reparación de los vicios o defectos de construcción que se manifestasen.

4.º Que, según el artículo 146 del Reglamento dictado para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, el régimen de estas viviendas es aplicable hasta el transcurso de cincuenta años.

5.º Que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, la calificación definitiva no es obstáculo a que si se aprecian en obras y materiales insuficiencias que escaparon a la inspección sea responsable el promotor.

6.º Finalmente, que las obras impuestas por la Delegación del Ministerio son indudablemente de policía, construcción, conservación o reparación, "que tienden a corregir defectos observados dentro de los cinco años posteriores" a la calificación definitiva y que hasta transcurridos cincuenta años no rige para el inmueble de referencia el derecho común, por lo que aparece justificada la actuación de la Delegación del Ministerio de la Vivienda en Valladolid.

Resultando que recibido el requerimiento de inhibición en el Juzgado se dio traslado al Ministerio Fiscal y a las partes. El fiscal informa favorablemente a la competencia del Juzgado con fecha 12 de julio de 1972. Entiende que aunque la Administración actuó dentro de los límites de su actividad al exigir la realización de determinadas obras, ello no puede subvertir el régimen de propiedad horizontal, en el que la Administración no puede injerirse por corresponder a la jurisdicción ordinaria, siendo competente para esto último el Juzgado.

Resultando que la representación de la Comunidad de Propietarios, actora en el pleito civil, solicitó del Juzgado que dictase auto declarándose competente. Alega la Comunidad que los demandados, prevaleciéndose de lo

que llaman "resolución" de la Delegación Provincial de la Vivienda, han realizado las obras que anteriormente les había prohibido el Juzgado de Primera Instancia número 3 en su sentencia de 22 de junio de 1971; que el Ministerio de la Vivienda no es competente para ordenar la realización de otras obras que las que sean precisas a la conservación del edificio o a su policía e higiene, pero no otras que favorezcan a alguno de los copropietarios en detrimento de los otros; que, además, las obras ordenadas no figuraban en los planos del edificio; que en realidad las obras efectuadas tampoco eran de reparación, sino de instalación, y no derivaban de vicios de construcción; que, por otra parte, la Delegación de la Vivienda se había limitado a "invitar" a realizar ciertas obras teniendo en cuenta una "información reservada", apartándose de los preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Resultando que con fecha 26 de julio de 1972 la representación del demandado señor Pérez y Díez de Baldeón solicitó del Juzgado que se declarase incompetente. Entendía el demandado que en el proyecto del local existía un defecto manifiesto, a pesar de haberse concedido la calificación definitiva. El defecto consistía en no haberse proyectado la ventilación de los servicios de que estaba dotada la planta baja o de locales. Este defecto, puesto de manifiesto antes de haber transcurrido cinco años desde la calificación definitiva, debía ser corregido y podía ser corregido por el Instituto Nacional de la Vivienda, aunque afectase a los elementos comunes del inmueble.

Resultando que por el auto de 3 de agosto de 1972 el Juzgado de Primera Instancia número 4 de Valladolid mantuvo su competencia y declaró no haber lugar a acceder al requerimiento de inhibición. Entendía el Juzgado que interpretando los hechos de esta cuestión de competencia a la luz de los criterios generales del Derecho, según los cuales corresponde a la Administración la gestión de los intereses públicos y a los Tribunales la tutela de los de carácter privado, no podía estimarse ni aun indiciariamente la concurrencia de materia propia de la acción administrativa en general, ni de la específica del ramo de Vivienda, sino una cuestión entre particulares, en la que sin justificación se ha entrometido la Delegación Provincial. Que el acto de la Administración era nulo de pleno derecho, porque privaba en parte a la Comunidad de Propietarios de un derecho de natu-

raleza privada concedido por la Ley de Propiedad Horizontal y reconocido incluso en una sentencia firme; que además la Administración había prescindido total y absolutamente del procedimiento para dictar el acto; que las obras realizadas no eran de conservación o reparación, sino de "instalación", y a éstas no se refiere el artículo 27 del texto refundido de la Ley de Viviendas de Protección Oficial; que finalmente el artículo 98 del Reglamento, si bien es cierto que se refiere a obras de mejora, es para autorizarlas en su caso, pero no para imponerlas a los propietarios que, en uso de su derecho, no las quieran.

Resultando que ambas autoridades, la judicial y la administrativa, elevaron las actuaciones a la Presidencia del Gobierno, y ésta las remitió al Consejo de Estado para que emitiese el preceptivo dictamen.»

El conflicto se resuelve, de conformidad con lo consultado por el Consejo de Estado, a favor del Juzgado. Para llegar a tal fallo se han utilizado los siguientes razonamientos jurídicos:

«1. Considerando que la presente cuestión de competencia ha surgido entre el gobernador civil y el juez de Primera Instancia número 4, ambos de Valladolid, al requerir el primero al segundo "para que se abstenga de conocer en los autos de juicio ordinario de menor cuantía" que con el número 190 de 1972 se tramita a instancia de la Comunidad de Propietarios de la casa número 6 de la calle Marina de Escobar, de esta ciudad, contra don Manuel Pérez y Díez de Baldeón y don José Luis Urteaga Berrio, propietario y arrendatario, respectivamente, de un local comercial existente en el edificio.

2. Considerando que la pretensión formulada por la mencionada Comunidad de Propietarios tiene un carácter típicamente civil, ya que solicita que los demandados sean condenados a deshacer y desmontar una chimenea instalada en el muro posterior de la casa, tapando un orificio realizado en el muro, por considerar que se trata de una obra que altera los elementos comunes del inmueble y está por ello sujeta a la voluntad unánime de los propietarios. Ha de entenderse, por tanto, que se ha suscitado ante el Juzgado un "negocio civil", cuyo conocimiento está reservado a la jurisdicción ordinaria, según el artículo 51 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y que será resuelto aplicando e interpretando normas de la Ley de Propiedad Horizontal y de los Estatutos de la Comunidad, especialmente las relativas a la defini-

ción de los elementos comunes, concepto de obras de "alteración" de la estructura del inmueble, régimen de acuerdos de la Junta aplicables en cada caso y órgano competente para aprobar y ejecutar las obras.

3. Considerando que la naturaleza privada de la pretensión de demolición aludida no se desvirtúa por el hecho de que el edificio esté acogido al régimen administrativo de viviendas de protección oficial, ya que este régimen no supone en principio —frente a lo que se dice en el requerimiento— una exclusión total por cincuenta años de la aplicación del derecho común privado. Por el contrario, la regulación jurídico-privada sigue siendo aplicable en todos aquellos puntos en los que no incidan las especiales limitaciones y potestades administrativas previstas en la Ley sobre la construcción, uso, conservación y aprovechamiento de las viviendas de protección oficial, de tal suerte que la superposición de un régimen administrativo para las viviendas protegidas sobre el jurídico-privado llamado de Propiedad Horizontal no supone la destrucción pura y simple de este último, habiéndose de compatibilizar en cada caso y en la medida que sea posible el ejercicio de las potestades públicas otorgadas a la administración de la vivienda por razones de interés general, con el respeto a la estructura jurídico-privada de las relaciones sobre las que se aplican tales potestades.

4. Considerando que si se presta atención al caso concreto que ha originado esta cuestión de competencia, se advierte que el delegado del Ministerio de la Vivienda en Valladolid no dictó realmente el 6 de marzo de 1972 un acto administrativo que merezca la calificación jurídica de "orden", ya que se limitó a dirigirse al propietario del local comercial, señor Pérez y Díez de Baldeón, manifestándole que "en relación con la información reservada de referencia, que se está tramitando por esta Delegación..., se le invita a la realización de las obras de reparación que al pie se indican, en el plazo también señalado". De cuyo tenor se deduce que la comunicación del delegado está en sí misma y por sus propios términos desprovista de fuerza imperativa, puesto que se circunscribe a formular una "invitación" de realizar unas obras que, aun suponiendo que fuesen de reparación y estuviesen dentro de la competencia administrativa, sólo podrían exigirse, según el artículo 36, f), del texto refundido de la Ley de Viviendas de Protección Oficial, como resultado de la incoación y tramitación

del correspondiente expediente sancionador, con audiencia de todos los interesados, práctica de las pruebas pertinentes, pliego de cargos, escrito de alegaciones, dictamen técnico en su caso y elevación del expediente con la propuesta correspondiente al director general del Instituto Nacional de la Vivienda. Del propio tenor de la comunicación se deduce que nada de esto se realizó, ya que el delegado en su mencionado escrito de 8 de marzo de 1972 se limitó a señalar que, de no aceptarse la invitación a realizar las obras, "se elevará la correspondiente propuesta de incoación de expediente sancionador a la Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda". Siendo esto así y careciendo de auténtica fuerza vinculante ese acto de invitación tan singular, se ha de concluir que las obras de ventilación del local se realizaron por libre voluntad y en interés particular del propietario o del arrendatario del local, o de ambos a la vez. De donde se desprende que cualquier discusión jurídica sobre si esas obras pudieron o no realizarse sin el consentimiento unánime de los demás copropietarios, si afectan o no a elementos comunes del inmueble, si son o no las mismas que no fueron autorizadas por anterior sentencia firme o si, finalmente, deben ser demolidas o mantenidas, en una palabra, toda la pretensión que contiene el suplico de la demanda de la Comunidad es competencia de la jurisdicción ordinaria.

5. Considerando que lo anteriormente razonado no afecta ni limita la competencia atribuida al Instituto Nacional de la Vivienda, que abarca, según el artículo 4.º de la Ley, tanto la ordenación, policía, fomento y gestión de la construcción de viviendas de protección oficial como el régimen de uso, conservación y aprovechamiento de las mismas; ni tampoco aminorar la obligación impuesta a los propietarios por el artículo 27, párrafo tercero, de la Ley de Viviendas de Protección Oficial de mantenerlas en buen estado de conservación y cuidar de su policía e higiene bajo la vigilancia del Instituto, que podrá realizar las obras necesarias por cuenta de aquéllos; ni tampoco desconoce la posibilidad de que por el Instituto se imponga al promotor la obligación de realizar obras de reparación de vicios o defectos constructivos, según señala el párrafo cuarto del propio artículo 27 ya citado, ni, finalmente, impide que si se demuestra en el oportuno expediente la existencia de infracciones graves o muy graves puedan recaer las sanciones procedentes, y entre ellas la de realizar las

obras de conservación y reparación necesarias según el mencionado artículo 36, letra *f*), de la Ley. Pero ninguno de estos preceptos permite en este caso sustraer del conocimiento de la jurisdicción ordinaria la pretensión civil que haya podido obligar en derecho a realizar ninguna clase de obras en el inmueble y que pueda servir de apoyo a la competencia de la Administración, ni tampoco ese irregular acto de "invitación" fue dirigido al destinatario, que, según el derecho privado aplicable, pudiera tener facultades para alterar los elementos comunes del inmueble, ni el efecto jurídico de ese acto de "invitación" —caso de no ser aceptada— era otro, según sus propios términos, que el de la propuesta de incoación de expediente sancionador a la Dirección General del Instituto; por otro lado, el acto repetido de "invitación" no contiene ningún razonamiento o motivación que lleve a la conclusión de que las obras supuestamente ordenadas venían a subsanar vicios o defectos constructivos, deduciéndose más bien de lo manifestado por la representación del señor Pérez y Díez de Baldeón que esas obras no figuraban siquiera en el proyecto aprobado y calificado por la Administración. Igualmente, las obras repetidas de instalación de chimeneas de ventilación difícilmente pueden entenderse incluidas en la categoría de obras de "conservación" ni en las de "reparación", únicas mencionadas en el artículo 36, letra *f*), de la Ley, pues no se trataba de conservar nada anteriormente existente ni de componer o enmendar un menoscabo padecido, sino de instalar algo que anteriormente no existía.

6. Considerando por todo lo anterior que no puede apreciarse una invasión de la jurisdicción ordinaria en el ámbito de competencia reservado a la Administración y que ninguna disposición de las alegadas en el requerimiento puede privar a esa jurisdicción de seguir conociendo de un asunto que, tal como se ha planteado, no contiene más que una disputa de intereses privados contrapuestos, sin que hasta el momento se haya evidenciado un interés general que dé pie a un recto ejercicio de potestades administrativas dentro del ámbito de su competencia.»

El punto central que refleja esta contienda lo constituye, al igual que en el caso anterior, el incumplimiento de una sentencia —judicial, por supuesto— firme: hay una sentencia que impide a determinado propietario la realización de unas obras. Todo el conflicto gira en

torno al alcance y virtualidad de esta sentencia. Surge luego una extraña resolución administrativa, en base a la cual se llega a burlar la efectividad de la sentencia (9). Se inicia un nuevo proceso al objeto de defenderla. La Administración, en tanto, plantea el conflicto a través del cual lo que se pretende en definitiva es seguir mediatizando la virtualidad de aquella sentencia. El juez de Conflictos resolverá con toda claridad, como se vio, a favor y en defensa del respeto debido a la sentencia. La trama de la cuestión me parece cristalina, aunque los detalles pudieran enturbiarla y aunque, aparentemente, la línea argumental merodee por otras cotas. Quisiera destacar algunos aspectos de tan importante fallo.

A) Quiero destacar ante todo algo que si aparece, por supuesto, en el texto de la resolución, queda, sin embargo, muy amortiguado, por efecto quizá de la severidad de la prosa procedimental. Lo destaco porque estimo que en su aparente trivialidad pueden verse sospechas de una aparatosa intromisión de la Administración, intromisión que ha quedado desde luego vituperada por el hecho de que la resolución del conflicto se haya fallado a favor de la autoridad judicial.

Tras iniciarse el segundo proceso, el propietario del local obieto de la contienda se dirige un 13 de junio a la Delegación Provincial del Instituto de la Vivienda para que ésta instase al gobernador civil el planteamiento de la cuestión de competencia (resultando segundo). Pues bien, al día siguiente, el 14 de junio, se dirige ya el delegado provincial de la Vivienda al gobernador civil para solicitarle que plantee la cuestión de competencia (resultando tercero). He aquí una prueba de eficacia administrativa. ¡Para que luego murmuren los ciudadanos y se queien incluso los periódicos de la lentitud administrativa! Con una sola fecha de diferencia se ha recibido la solicitud del particular, se ha estudiado, se ha informado y se ha trasladado al gobernador civil. Así da gusto. Pero no quiero ocultar que, al estudiar el caso este dato me ha levantado una sospecha: tan exquisita rapidez ¿es sólo gusto por la eficacia o es que hay algo que no trasciende a las palabras con que se describe el caso? Porque el propio resultando segundo recuerda —así, de pasada— «que la Comunidad de propietarios se había opuesto por mayoría a las obras y que había sido precisa la protección de la fuerza pública para llevarlas a cabo». Grave y aparatoso es que la fuerza pública tenga que intervenir, y no voy a detenerme ahora en el alcance social que esto tiene ni puedo enjuiciar las razones en que se basó la autoridad al determinar tal intervención. Pero no debe olvidarse que la actitud de esa mayoría de la Comunidad de propietarios —actitud cuyos pormenores no conozco,

(9) Me pregunto si en el orden práctico no debería haber sido la Comunidad de propietarios la que hubiera instado el planteamiento de la cuestión de competencia, al interferirse en la efectividad de la sentencia el acuerdo dictado por la Delegación Provincial de Vivienda, con lo que, sin duda, hubiera ganado tiempo, evitado inconvenientes e impedido el tener que constituirse nuevamente en demandante.

porque la resolución no es más explícita— estaba directamente amparada por una sentencia firme. Y que la resolución de la Delegación Provincial del Instituto Nacional de la Vivienda, en base a la cual se realizarían las polémicas obras, significaba, ni más ni menos, que el dejar burlada una sentencia firme de los Tribunales. De modo que en este actuar «tan eficaz» de la Administración hay algo que para mí no está claro. ¿Qué pudo ser? No lo sé. Lo que sí resulta evidente es que la solución dada a este conflicto viene a significar un claro mentís a una forma de actuar administrativa, cuyas motivaciones no pueden deducirse con claridad de la letra del caso.

B) Otro aspecto quiero destacar, muy alejado ya del anterior. Se trata ahora de recordar cómo el juez de Conflictos ha entrado en el delicado tema de la calificación de los actos administrativos. Se trata, en concreto, de apreciar qué clase de acto administrativo constituye la resolución de la Delegación Provincial de la Vivienda, en base a la cual se realizaron las obras controvertidas. Dicha resolución ¿era obligatoria y vinculante para el propietario afectado? ¿No le quedaba más remedio que acatarla, con lo cual estaba ya habilitado para quebrar la fuerza de la sentencia?

La parte administrativa de la contienda trata de destacar el carácter obligatorio de la mencionada resolución. Así, la referencia que del requerimiento de inhibición da el resultando cuarto refleja cómo se habla allí, al intentar justificar la actuación de la Delegación del Ministerio, de «obras *impuestas* por la Delegación». En cambio, en la otra parte de la contienda puede encontrarse argumentación de muy diferente alcance. Así, el resultando quinto, al describir el punto de vista de la Comunidad de propietarios, entre otras afirmaciones interesantes, contiene la de

«que, por otra parte, la Delegación de la Vivienda se había limitado a "invitar" a realizar ciertas obras».

Pues bien, ante estos dos puntos de vista, el juez de Conflictos se pronuncia con toda claridad a favor del segundo: el acto de la Administración no es una orden, se dice, haciendo alusión al concepto de orden de policía de los autores clásicos del Derecho administrativo. Conviene recordar en concreto lo que se afirma en el considerando cuarto al respecto:

«Que si se presta atención al caso concreto que ha originado esta cuestión de competencia, se advierte que el delegado del Ministerio de la Vivienda en Valladolid no dictó realmente el 6 de marzo de 1972 un acto administrativo que merezca la calificación jurídica de "orden", ya que se limitó a dirigirse al propietario del local comercial (...), manifestándole que "en relación con la información reservada de referencia que se está trami-

tando por esta Delegación... se le invita a la realización de las obras de reparación que al pie se indican en el plazo también señalado". De cuyo tenor se deduce que la comunicación del delegado está, en sí misma y por sus propios términos, desprovista de fuerza imperativa, puesto que se circunscribe a formular una "invitación" (...). Siendo esto así y careciendo de auténtica fuerza vinculante ese acto de invitación tan singular, se ha de concluir que las obras de ventilación del local se realizaron por libre voluntad y en interés particular del propietario o del arrendatario del local o de ambos a la vez...»

El acto administrativo en cuestión no es una orden, se dice, entendiéndose la palabra «orden» en el sentido técnico y preciso que se le atribuya, de declaración de voluntad que impone una conducta obligatoria al ciudadano a quien se dirige (10). Por tanto, no había obligación de realizar las obras, habiéndose actuado entonces «por libre voluntad».

Sin hacer un análisis profundo, no quiero dejar de advertir que a mí este planteamiento no deja de suscitarme algunas dudas. Ciertamente que los autores insisten, al hablar del concepto de orden, en el aspecto de la obligación jurídica que se impone al destinatario de la orden (11). Ciertamente que el acto del delegado provincial utilizaba la expresión «invitar» —«se le invita a la realización de las obras»—, y tal expresión, a simple vista, se distingue con claridad del mandato. Pero hay mucho convencionalismo, cuando no hipocresía, en nuestro lenguaje. El funcionario cuyo jefe le dice: «¿Quiere usted venir a mi despacho, por favor?»; el peatón a quien el agente le indica: «¿Quiere usted seguir o quiere usted no detenerse, por favor?», saben que, a pesar de la apariencia, y por debajo de la cortesía, la fórmula encierra, de hecho, un mandato y que en realidad no tienen alternativa de elección.

Las relaciones de los ciudadanos con la Administración son complejas, y su análisis no puede darse por resuelto con sólo acudir a la fórmula que expresa un concepto jurídico. Hay, sí, los ciudadanos «frescos» —los «listillos»— que saben encontrar mil habilidades en sus relaciones con la Administración pública. Pero hay también muchos ciudadanos a quienes una Administración tan autoritaria como la española les impresiona y tienen poca claridad acerca de su *status* efectivo, de cuáles son sus derechos y obligaciones. Han sido educados para eso. Volviendo al caso en cuestión, se observa, sí, que se invita a realizar

(10) En este sentido Otto MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, I, reimpresión de la 3.ª ed., Duncker-Humboldt, Berlín, 1924, pp. 226 y ss.

(11) Véase, por todos, GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, I, 5.ª ed., IEP, Madrid, 1970, p. 463.

unas obras en un plazo prefijado, pero con la advertencia expresa de que, de no realizarse, «se elevará la correspondiente propuesta de incoación de expediente sancionador...» ¿Es esto, en realidad, una mera invitación? ¿No expresa la fórmula, bien que de forma un tanto peculiar, un auténtico mandato? Es esto algo que habría que reconsiderar. Porque además ese fondo de obligatoriedad es lo único que puede explicar la utilización de la fuerza pública para que las obras pudieran realizarse.

Claro, el juez de Conflictos se encuentra aquí con que la decisión administrativa interfiere de lleno y perturba la eficacia de la sentencia, punto de origen del conflicto. El juez de Conflictos llega a la conclusión inequívoca de que tal decisión administrativa es incorrecta. No sólo el tenor del fallo adoptado lo demuestra, sino que son bien indicativas las expresiones utilizadas: «ese acto de invitación tan singular», se dice en el considerando cuarto; «ese irregular acto de 'invitación'», se afirma en el considerando quinto; «careciendo de auténtica fuerza vinculante», se proclama en el considerando cuarto. Es inequívoco que se rechaza la validez del acto administrativo. Lo que pasa es que no se hace de una manera directa y categórica, dirigiéndose el razonamiento por otros derroteros (12). Y así, en lugar de reconocer directamente que el acto administrativo era nulo de pleno derecho, lo que se hace es quitarle fuerza de una manera indirecta, afirmando que el acto administrativo no puede ser considerado como una orden y que no tenía, por tanto, carácter vinculante para el particular. Pienso yo si no hubiera sido más exacto reconocer de lleno la nulidad del acto administrativo, aun a fuer de resaltar una incongruencia administrativa, sin entrar a hacer afirmaciones acerca de si era o no una orden. Porque desde la perspectiva adoptada tampoco queda muy bien parada la Delegación ministerial, si se tiene en cuenta que accedió a requerir el auxilio de la fuerza pública para amparar lo que constituía tan sólo una invitación no obligatoria.

C) Hay un tercer aspecto, que quiero destacar. Constituye elemento decisivo en la argumentación del juez de Conflictos el de determinar si lo que entra en juego es el interés público o el interés privado, ya que este tema pretende utilizarse como quicio para discernir si debe intervenir la Administración o la Jurisdicción civil. Por demás expresivo es, verbigracia, el razonamiento del considerando sexto:

«... un asunto que, tal como se ha planteado, no contiene más que una disputa de intereses privados contrapuestos, sin que hasta el momento se haya evidenciado el interés general...»

(12) Bien categórico era, en cambio, el punto de vista del juez, quien, como refleja el resultando octavo, no había dudado en afirmar que se trataba de un acto nulo de pleno derecho y que la Administración había prescindido total y absolutamente del procedimiento previsto.

Punto de vista recogido por el juez de Conflictos, con lo cual no estaba sino asumiendo la línea lógica introducida por la parte judicial en el conflicto. Así, el resultando octavo, al referirse al escrito a través del cual el Juzgado sostenía su competencia, reproduce la alusión a

«los criterios generales del Derecho, según los cuales corresponde a la Administración la gestión de los intereses públicos, y a los Tribunales, la tutela de los de carácter privado».

Al criterio del interés se le otorga validez decisiva desde la perspectiva de la contraposición *interés público-interés privado*, ya que de prevalecer este último se trataría de una pretensión de *naturaleza privada* (considerando tercero), una pretensión, por tanto, de naturaleza civil, un «negocio civil», cuyo conocimiento está reservado a la *jurisdicción ordinaria* (considerando segundo).

Se da acogida así a un viejo planteamiento, muy clásico en sus formulaciones (13), que viene recogándose periódicamente y que, sin embargo, no deja de ofrecer dificultades si pretende ser asumido como criterio de explicación generalizada: ¿Se caracteriza la Administración por la consecución del *interés general*, de modo que estará de sobra allí donde se ventilen *intereses privados contrapuestos*?

Hay algo que a mí me ha llamado muchas veces la atención a propósito de la penuria cultural en que nos movemos. Pienso que constituye uno de los pilares de la trama dogmática del Derecho administrativo español el concepto de interés general o, mejor, toda esa familia de conceptos que se expresa con los siguientes términos: interés general, interés común, interés público, interés social, etc. Se utilizan reiteradísimamente y apoyan instituciones de verdadero peso en la mencionada dogmática. Pues bien, sorprende que a estas alturas no pueda contarse con ningún estudio serio en que se haya intentado con solidez, y con argumentos válidos para el sistema *hic et nunc*, tratar de precisar el alcance de tales conceptos. Se usan como pilares y cimientos y nadie sabe con precisión qué consistencia y efectividad tienen. Esta falta de claridad puede originar una situación de río revuelto, de la que no se sabe qué pescadores puedan resultar gananciosos. Comprendo el interés de quienes están insertos en la Administración por proclamar a todos los vientos y hacer creer a toda costa la *superioridad* de los intereses que ellos patrocinan. Es humanamente explicable: tienen poder para hacerlo. Pero los estudiosos del Derecho administrativo no tienen por qué sentirse vinculados por tal opinión (14). Y claro, en una sociedad de tan marcadas tensio-

(13) Recuérdese la tan conocida caracterización de la jurisdicción como encargada de *dirimir las diferencias entre particulares* que da MONTESQUIEU en el famoso capítulo VI del libro XI del *Espíritu de las leyes*.

(14) Un punto de vista muy lúcido es el expresado con las siguientes palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Ed. Tecnos, Madrid, 1970, p. 29: «La Administración es una organización

nes sociales como la actual española hay algo que es a todas luces evidente: grupos o clases sociales a los que se permite estar organizados, o que están organizados más hábil y más dinámicamente que otros, o que son más agresivos desde el punto de vista competencial, utilizan a la Administración pública para imponer a los demás sus criterios y sus puntos de vista. En unos tiempos, como los actuales aquí, de furor de las relaciones públicas, de agresividad de las técnicas de publicidad, sin consideraciones ni contemplaciones para con los destinatarios, surge, como consecuencia de lo anterior, el inevitable proceso de tratar de dar una apariencia de respetabilidad, de necesidad; más aún: de rigurosa insustituibilidad—es el proceso de afianzamiento ideológico de lo que eufemísticamente se llaman luego intereses públicos—a algo que, a poco que se hurgara, podría constatarse con frecuencia que no constituyen más que intereses concretos, parciales, clasistas o sectoriales. Se trata de una observación obvia, con frecuencia señalada, aunque se esté muy lejos de sacar las mínimas conclusiones que tales constataciones vienen exigiendo ineludiblemente.

Además de lo anterior, y por adoptar una perspectiva más formal, cada vez se insiste más por los autores españoles en destacar la importancia que vienen alcanzando las actuaciones arbitrales de la Administración, en las que ésta actúa como componedora de intereses—particulares—contrapuestos. Los ejemplos son abundantes, y aquí me basta con hacer una remisión genérica al fenómeno (15).

que actúa directamente en el proceso aplicativo de las normas y que en ese proceso retiene intereses propios, intereses puramente corporativos y no necesariamente generales, de los que con frecuencia le es difícil hacer abstracción cuando es a ella misma a quien cumple e laborar las normas. La Administración en una organización ordenada hacia la acción concreta e inmediata, más que hacia el planeamiento sereno de un orden tendencialmente permanente. La Administración; en fin, está animada por hombres cuya normal voluntad de dominio no aminora, antes bien, exacerba, su inserción burocrática. Es cierto que la burocracia está teóricamente ordenada hacia una posición instrumental y de servicio pero no lo es menos, y es ya universalmente admitido, que es consustancial a la misma, como la más grave de sus inevitables 'disfunciones', la tendencia a la apropiación del aparato, a convertirse en fin y no en instrumento de la organización.»

(15) Véase, por todos, CIRILO MARTÍN - RETORTILLO, *La declaración de lesividad del justiprecio acordado por el Jurado Provincial de Expropiación*, núm. 30 de esta REVISTA (1959), pp. 181 y ss.; J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo, derecho privado y derecho garantizador*, núm. 52 de esta REVISTA (1967), p. 83; bien expresivo es ya el título del libro que RIBERO YSERN ha dedicado al tema: *El derecho administrativo y las relaciones entre particulares*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, siendo de recoger también, entre la bibliografía que ahora selecciono el prólogo de CLAVERO ARÉVALO a dicho libro. Por cierto, que entre los supuestos que RIBERO estudia específicamente, está el proporcionado por la legislación de viviendas de protección oficial (p. 97), aunque, debo advertir que la tesis que de dicho libro se deriva es la de la «administrativización» de la relación jurídico privada. También es de destacar aquí el apéndice al libro de J. LEGUINA VILLA, *La responsabilidad civil de la Administración pública*, Ed. Tecnos, Madrid, 1970, apéndice que lleva por título, precisamente, *Función arbitral en materia de prensa y responsabilidad civil de la Administración*. Este autor ha podido referirse, en concreto, a «La progresiva expansión de las funciones de arbitraje encomendadas a la Administración, que constituye uno de los fenómenos más característicos del moderno Derecho administrativo...» (p. 272).

¿Qué implica todo lo anterior? En la línea esquemática que muy intencionadamente vengo dando a estas *crónicas*—por eso me extraña que algún colega (16) me achaque que planteo problemas sin resolverlos; claro, eso es lo único que aquí pretendo—se trata de hacer hincapié en la incorrección que significaría generalizar el criterio de que cuando se trata de la tutela de intereses privados surge la competencia del Tribunal civil; mientras que se legitima la intervención administrativa allí donde haya unos intereses públicos. El criterio del interés me parece sumamente frágil, y en todo caso habría muchas precisiones que hacer aquí. Pues aparte de lo dicho con anterioridad, y aun entrando en la frágil lógica de los intereses prevalentes, me parece indudable que los intereses que están llamados a tutelar los Tribunales, no sólo los de lo penal, sino incluso los de lo civil, son en ocasiones tan importantes o más de lo que puedan serlo intereses que están encomendados a la Administración.

Me ha parecido útil consignar todas estas precisiones en relación con el punto de vista del juez de Conflictos que vengo glosando. Claro que hay una cosa evidente en todo el supuesto. Está el hecho evidente, antes advertido, de que la intervención administrativa controvertida quiebra la eficacia de una sentencia firme. También en este supuesto, al igual que en el antes glosado, es criterio del juez de Conflictos el de dar aplicación al principio jurídico de que hay que respetar la eficacia de las sentencias firmes. Como esto no se dice expresamente, se acude al argumento del interés particular para razonar la competencia del Juzgado. Pero creo que esto no era en absoluto necesario, como tampoco lo era el negar el carácter de orden al acto administrativo discutido. También aquí se da un pequeño rodeo, cuando en puridad hubiera bastado con insistir, sin más, en los argumentos defensivos de la eficacia de la primera sentencia.

3. *El hecho de personarse la Hacienda en juicio universal de quiebra no empece la efectividad de los procedimientos administrativos de apremio derivados de embargos fiscales anteriores a la iniciación del citado juicio.*

El Decreto 88/1973, de 18 de enero (*Boletín Oficial del Estado* del 30), resuelve la cuestión de competencia surgida entre la Delegación de Hacienda de Barcelona y el juez de Primera Instancia número 7 de Madrid. El planteamiento del conflicto aparece relatado en los siguientes términos:

«1.º Que cuando se tramitaba en el Juzgado de Primera Instancia número 7 de Madrid el juicio universal de quiebra voluntaria de la Compañía mercantil "Radio

(16) Me refiero a lo que señala G. ARIÑO ORTIZ en su reciente libro *La afectación de bienes al servicio público*, Escuela Nacional de Administración Pública, 1973, p. 20 por nota.

Films, S. A. E.", iniciado en 30 de enero de 1971, se recibió en el mismo un oficio del delegado de Hacienda de Barcelona de fecha 14 de marzo de 1972, en el cual, acompañando informe favorable del abogado del Estado, exponía que en 20 de febrero, 29 de abril de 1970 y 15 de enero de 1971 se habían embargado por la Recaudación de Hacienda de Barcelona (zona cuarta), por débitos fiscales, determinados bienes de la referida Sociedad, estando señalado para su venta en pública subasta el día 14 de abril de 1971, y que por decisión del Juzgado al que se dirigía se había cerrado y sellado en 12 de mayo de 1971, en méritos del juicio universal de quiebra, el local de Barcelona en que se encontraba parte de los bienes, por lo cual requería al juez de inhibición, fundándose en la infracción que ello supone de los artículos 7 de la Ley de Administración y Contabilidad, 121 del Estatuto de Recaudación, 129 de la Ley General Tributaria y 93 del Reglamento General de Recaudación, que establecen un procedimiento separado de ejecución de la Hacienda pública para hacer efectivos esos créditos, e invocando que la jurisprudencia de los conflictos jurisdiccionales sienta el principio de que los bienes embargados por la Hacienda en el oportuno procedimiento administrativo de apremio para la efectividad de descubiertos tributarios del comerciante que luego fue declarado en quiebra quedan sustraídos a la masa de la misma, lo que no puede impedir que revierta a la masa el excedente que hubiese, luego de cubiertas las responsabilidades perseguidas por la Administración, doctrina recogida por la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad, de 26 de julio de 1969.

2.º Que al recibir el requerimiento, el juez de Primera Instancia número 7 de Madrid, por providencia de 21 de marzo de 1972, suspendió el procedimiento y pasó el asunto al Ministerio Fiscal (que se opuso a la inhibición por entender que en aquel caso ya se había sometido la Hacienda al régimen de la quiebra) y a la representación de la Entidad quebrada (que defendió el mismo criterio) y dictó un auto en 22 de abril de 1972 por el que declaró no haber lugar a acceder al requerimiento de inhibición, fundándose en que figura en los autos un escrito del abogado del Estado, en representación de la Hacienda pública de 6 de marzo de 1972, por el cual se personó en el juicio universal de quiebra y se sometió al régimen de la misma, al hacer uso de la facultad de abstenerse de concurrir a la Junta de acree-

dores, dado el carácter de singularmente privilegiados que tienen sus créditos.

3.º Que firme esta resolución y comunicada al requirente, ambas autoridades tuvieron por formada la cuestión de competencia y remitieron sus respectivas actuaciones a la Presidencia del Gobierno para que fuese resuelta por los trámites correspondientes.»

La cuestión de competencia aparece decidida a favor del delegado de Hacienda, en base a las siguientes argumentaciones:

1.º Que la presente cuestión de competencia ha surgido entre el delegado de Hacienda de Barcelona y el juez de Primera Instancia número 7 de Madrid, al requerir el primero al segundo para que en juicio universal de quiebra respete los embargos establecidos con anterioridad en un procedimiento administrativo por débitos fiscales sobre algunos bienes del quebrado y responder el juez que la Hacienda pública se había sometido al proceso de la quiebra al personarse como acreedora en el mismo.

2.º Que la controversia no se da acerca del principio de que no entran dentro de la *vis atractiva* de la quiebra, que sólo se refiere a la acumulación de procedimientos judiciales, las ejecuciones administrativas anteriores a su declaración, mantenido por la jurisprudencia resolutoria de cuestiones de competencia y que no rechaza el juez requerido, sino concretamente sobre si el hecho de personarse la Hacienda, por medio del abogado del Estado, como parte acreedora en el juicio universal de quiebra y hacer uso de su derecho de abstención de concurrir a las Juntas en virtud del carácter singularmente privilegiado que ostentan sus créditos, supone una sumisión al juez que conoce del asunto, que impide a la Administración proponer inhibitorias y declinatorias, siendo, por lo tanto, precisamente esta cuestión la que ha de ser decidida.

3.º Que el artículo 75 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que sienta esa norma y que no es sino una aplicación del principio formulado en el artículo 56 de la misma, que hace nacer la competencia de un juez en un proceso civil de la sumisión expresa o tácita de los litigantes al mismo, se aplica sólo a la fijación de competencia dentro de los órganos de la Jurisdicción (como da a entender el hecho de que el artículo 51, con el que comienza esta sección de dicha Ley, se refiere sólo y expresamente a la Jurisdicción ordinaria) y no a la dis-

tribución de atribuciones entre la Jurisdicción y la Administración, que es un problema de orden público, en el que no puede admitirse la sumisión de las partes como determinadora de la competencia. Una vez dentro de la Jurisdicción civil produciría, pues, efectos la sumisión a uno de sus órganos para impedir plantear una declinatoria en favor de otro de ellos; pero son dos casos distintos las cuestiones de competencia entre tales órganos (intrajurisdiccionales), reguladas en los artículos 72 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y las cuestiones de competencia entre la Administración y los Tribunales (interjurisdiccionales), reguladas por la Ley de 17 de julio de 1948, en las que, por su evidente significación de orden constitucional del Estado, tiene que decidir el propio Jefe del Estado y en las que no cabe la sumisión voluntaria, porque no puede dejarse al arbitrio de las partes lo relativo a la misma distribución de los poderes públicos.

4.º Que por ser anteriores los embargos fiscales a la iniciación del juicio de quiebra, deben seguir en su efectividad los procedimientos administrativos de apremio en que fueron adoptados, sin que ello sea entrar para nada en los problemas de prelación de los créditos de que deban responder los respectivos bienes.»

No puede dejarse al arbitrio de las partes —destaca con énfasis el considerando tercero— la distribución de los poderes públicos, constituyendo un problema de orden público que —en ausencia de precepto legal claro y tajante, pienso yo— tiene que decidir el propio Jefe del Estado, por su evidente significación de orden constitucional del Estado. Y en este caso concreto, la interpretación que da el Jefe del Estado rechaza expresamente la aplicación al supuesto del artículo 75 LEC, en base a la distinción entre conflictos intrajurisdiccionales —entre órganos de la jurisdicción ordinaria— y conflictos interjurisdiccionales —entre la Administración y los Tribunales—, entendiéndose que tal precepto se aplicaría sólo a aquéllos y no a éstos.

4. *La hipoteca sujeta directa e inmediatamente los bienes gravados al cumplimiento de la obligación, no pudiendo aceptarse la competencia de la Administración para ejecutar embargo, ya que la hipoteca inscrita es cognoscible por la Hacienda en virtud del principio de publicidad registral.*

El Decreto 965/1973, de 3 de mayo (*Boletín Oficial* del 16), resuelve la cuestión de competencia surgida entre la Delegación de Hacienda y el Juzgado de primera instancia número 14, de Madrid ambos, a propó-

sito de ejecución de bienes sitios en Aguilar de Campoo. El conflicto planteado aparece descrito del siguiente modo:

«1. Resultando que con fecha 19 de agosto de 1965 don Teófilo Ruiz Calderón constituyó hipoteca especial y voluntaria en favor del «Banco Hispano Americano, Sociedad Anónima», sobre diversas fincas, entre ellas las siguientes:

«... En el término de Aguilar de Campoo...

Séptima.—Casa en el casco de dicha villa y su calle de Matías Barrio y Mier, señalada con el número 36, que mide 50 metros de circunferencia, que linda, por la derecha, entrando, con casa y ermita de doña Rosario Soberrón. Por la izquierda, con casa de Leonardo Pérez, y por la espalda, con la finca anteriormente descrita. Vale 123.723,19 pesetas; tomo 649, libro 13, folio 103, finca 1.243, inscripción 4.^a...

Décima.—Casa en el casco de dicha villa y su calle de Matías Barrio y Mier, número 8; consta de alto, bajo y desván, cuadra, corral, patio y otras dependencias, cuya medida superficial se ignora, que linda: derecha, entrando, casa de Florentino Pardo y hermanos; izquierda, Sinforiano Vilda; espalda, carretera de Santander o calle de la Ronda; frente, calle de Matías Barrio y Mier, por donde tiene la entrada principal, teniendo otra accesoria por la espalda. Valor: 123.732,19 pesetas. Tomo 1.068, libro 25, folio 184, finca 3.480, inscripción primera...»

La escritura fue autorizada por el Notario de Santander don Antonio V. Presedo, con el número 2.112 de su protocolo, siendo inscrito dicho documento en el Registro de la Propiedad de Cervera de Río Pisuerga el 7 de octubre de 1965.

2. Resultando que por la Recaudación de Contribuciones de la Zona de Cervera de Pisuerga se instruyó expediente de apremio por diversos débitos tributarios contra don Teófilo Ruiz Calderón, siendo embargadas en fechas 13 de noviembre de 1968, 24 de marzo de 1969 y 30 de enero de 1970, las fincas anteriormente mencionadas números 1.243 y 3.480, verificándose tras diversos trámites, que no son del caso, la anotación preventiva de embargo en el Registro de la Propiedad el día 4 de marzo de 1970.

3. Resultando que por el procurador de los Tribunales don Tomás Jiménez Cuesta, y en nombre del «Banco Hispano Americano, S. A.», se presentó demanda de fecha 12 de junio de 1970 promoviendo el procedimiento ju-

dicial sumario establecido por el artículo 131 de la vigente Ley Hipotecaria, contra don Teófilo Ruiz Calderón, solicitando, entre otras cosas, la ejecución de la garantía hipotecaria a que se refiere el resultando primero de este Decreto. El conocimiento de este asunto correspondió por reparto al Juzgado de Primera Instancia número 14, de Madrid.

4. Resultando que, acreditada en autos la existencia de anotación preventiva de embargo en favor de la Hacienda Pública sobre las mencionadas fincas 1.243 y 3.480, el Juzgado dispuso por providencia de 7 de noviembre de 1970 que se comunicase a la Delegación de Hacienda de Palencia el procedimiento iniciado a los oportunos efectos.

5. Resultando que, recibida la pertinente comunicación en la Delegación de Hacienda de Palencia, se requirió informe de la Recaudación de Contribuciones de Cervera de Pisuegra, suspendiéndose la subasta que había sido anunciada dentro del expediente de apremio administrativo e informando el abogado del Estado, jefe de la Delegación de Hacienda de Palencia, en el sentido de que procedía requerir de inhibición al Juzgado de Primera Instancia número 14, de Madrid, a través de la Delegación de Hacienda de esta última provincia.

6. Resultando que, acordado lo anterior por el delegado de Hacienda de Palencia, se remitieron las actuaciones a la Delegación de Hacienda de Madrid, informando el abogado del Estado de esta última Delegación, en fecha 14 de diciembre de 1970, que procedía formular requerimiento de inhibición al Juzgado.

7. Resultando que con fecha 19 de enero de 1971 el delegado de Hacienda de la provincia de Madrid se dirigió al Juzgado de Primera Instancia número 14, de dicha capital, requiriéndole de inhibición y haciendo suyo el informe del abogado del Estado. Del requerimiento e informe se desprende que al confluir sobre las dos fincas urbanas reseñadas en el resultando primero de este Decreto dos procedimientos de ejecución, uno judicial y otro administrativo, uno de ellos debe prevalecer, entendiéndose la Delegación que el criterio de la prioridad de embargo favorecía a la Administración, por lo que se debía declarar *la prevalencia de dicho procedimiento administrativo*, quedando libre y expedita la vía de apremio sobre las dos fincas urbanas referidas.

8. Resultando que, recibido el requerimiento de inhibición por el juez de Primera Instancia y posteriormente copia auténtica del dictamen del abogado del Estado,

CONFLICTOS JURISDICCIONALES

aquél ordenó por Providencia de 18 de febrero de 1971 la suspensión del procedimiento, dando vista al Ministerio Fiscal y a las partes por plazo de seis días. El Ministerio Fiscal, en escrito de 23 de febrero de 1971, rechaza los argumentos del abogado del Estado y Delegación de Hacienda, estimando que el Juzgado debe mantener su propia competencia. Asimismo la representación del «Banco Hispano Americano, S. A.», en escrito de 11 de marzo de 1971, suplicó del Juzgado que no accediese al requerimiento de inhibición.

9. Resultando que por autos de 16 de marzo de 1971 el Juzgado de Primera Instancia número 14, de Madrid, se declaró competente para conocer del procedimiento, declarando no haber lugar al requerimiento de inhibición formulado por el delegado de Hacienda de Madrid. El Juzgado parte de que, a tenor del artículo 104 de la Ley Hipotecaria, la hipoteca sujeta directa e inmediatamente los bienes sobre que se imponga, cualquiera que sea su poseedor, al cumplimiento de la obligación para cuya seguridad fue constituida y que el procedimiento judicial sumario, de carácter típicamente ejecutivo y encaminado a obtener el valor de la finca hipotecada, ha de sustanciarse ante la jurisdicción ordinaria, no pudiendo aceptarse la competencia de la Administración basada en la anterioridad de la vía de apremio, ya que la hipoteca inscrita es cognoscible por la Hacienda en virtud del principio de publicidad registral, circunstancia que decide la preferencia del derecho del ejecutante y la imposibilidad de que el Juzgado se inhiba del conocimiento del procedimiento de ejecución, sin perjuicio de la hipoteca tácita a favor del Estado.

10. Resultando que con fecha 8 de abril de 1971 el Juzgado elevó los autos a la Presidencia del Gobierno y asimismo hizo la Delegación de Hacienda respecto del expediente administrativo, remitiéndose todas las actuaciones finalmente, con fecha 28 de julio de 1971, al Consejo de Estado para que emitiese el preceptivo dictamen, haciéndolo la Comisión Permanente del mismo en favor del Juzgado número 14, de Madrid.

11. Resultando que habiendo formulado el ministro de Hacienda su disconformidad expresa con el dictamen emitido por la Comisión Permanente, el Consejo de Ministros, en su reunión del día 13 de marzo de 1972 acordó remitir el expediente y autos de esta cuestión de competencia al Consejo de Estado en Pleno para que emitiese dictamen.»

La argumentación jurídica es del siguiente tenor:

«1. Considerando que la presente cuestión de competencia ha surgido entre la Delegación de Hacienda y el Juzgado de Primera Instancia número 14, ambos de Madrid, al requerir la primera al segundo para que deje libre y expedita la vía administrativa de apremio respecto a dos fincas embargadas al deudor don Teófilo Ruiz Calderón e incluidas también como objeto de ejecución de un procedimiento judicial sumario seguido en el Juzgado de Instancia contra el mismo señor Ruiz Calderón, quien había hipotecado anteriormente las fincas en favor del «Banco Hispano Americano, S. A.».

2. Considerando que al no apreciarse infracciones o defectos esenciales de procedimiento en la sustanciación del presente conflicto jurisdiccional, procede entrar a conocer del problema de fondo planteado; y éste resulta de la confluencia sobre unos mismos bienes de dos procedimientos de ejecución, uno, el judicial sumario, dominante de la hipoteca de los bienes, y otro el expediente administrativo de apremio derivado de los débitos tributarios.

3. Considerando que este caso no plantea en realidad un problema de invasión de atribuciones ajenas ni por parte del Juzgado requerido ni de la Delegación de Hacienda requirente, pues no cabe duda de que el primero es competente para tramitar el procedimiento judicial sumario iniciado, al igual que la Administración tributaria lo es para seguir el procedimiento de apremio. La dificultad que surge en este caso es de orden eminentemente práctico, ya que unos mismos bienes —las fincas registrales números 1.243 y 3.480, descritas en el primer resultado de este Decreto— están sujetas a los procedimientos de ejecución antes mencionados, uno judicial y otro administrativo. Y aun cuando es cierto que en el orden jurídico este problema práctico podía admitir otras soluciones al margen de esta jurisdicción, lo cierto es que una vez suscitada y sustanciada válidamente una cuestión de competencia, el criterio constantemente mantenido en infinidad de Decretos resolutorios de competencias es el de hacer prevalecer un procedimiento sobre el otro, basándose en la prioridad de la traba sobre los bienes ejecutados.

4. Considerando que en esta cuestión de competencia confluyen efectivamente el procedimiento judicial sumario y el procedimiento administrativo de apremio sobre bienes en parte coincidentes, confluencia que el Decreto

de esta Jefatura del Estado número 2.316, de 13 de agosto de 1971 («Boletín Oficial del Estado» de 28 de septiembre) ha resuelto ya en un caso esencialmente idéntico, comparando la fecha de la inscripción de la hipoteca con la del embargo administrativo (17).

5. Considerando que éstos son en verdad los momentos homogéneos que han de tenerse en cuenta para determinar la prioridad del procedimiento por diversas razones de orden civil, hipotecario y procesal. Ya que la hipoteca, según el artículo 1.876 del Código civil, sujeta directa e inmediatamente los bienes sobre que se impone, cualquiera que sea su poseedor, al cumplimiento de la obligación para cuya seguridad fue constituida, función que también cumple el embargo, sin que haya sustancial diferencia de naturaleza entre ambas figuras, pues sólo varía la intervención de la autoridad judicial o administrativa en el embargo, lo que hace que el embargo haya podido, incluso, considerarse como «hipoteca judicial», y la hipoteca, desde este respecto, como embargo extrajudicial, surgiendo en ambos casos un derecho real de realización de valor en función de garantía del cumplimiento de una obligación: Identidad sustancial que tiene su traducción en la órbita registral al surtir la anotación preventiva de embargo efectos equiparables a los de la hipoteca, determinándose la preferencia por el principio de prioridad, según dispone el artículo 17 de la Ley Hipotecaria; todo lo cual es coherente con la regulación vigente del procedimiento judicial sumario en el que se prescinde del trámite previo de embargo precisamente porque se parte de la hipótesis de que los bienes en virtud de la hipoteca ya están trabados y sujetos directa e inmediatamente al cumplimiento de la obligación para cuya seguridad fue constituida.

6. Considerando que al haberse inscrito la hipoteca sobre las fincas números 1.243 y 3.480, repetidas en fecha 7 de octubre de 1965, muy anterior al primer embargo administrativo, no hay duda de que, según la doctrina expuesta, ha de tener prioridad también el procedimiento judicial sumario que se sigue en el Juzgado de Primera Instancia número 14, de Madrid, sobre el apremio administrativo instruido en la Zona de Recaudación de Cervera de Pisuerga en función del cual requirió de inhibición la Delegación de Hacienda de Madrid.

(17) Además de este Decreto en los *vistos* se cita también el 2.423 de 20 de septiembre de 1962, que puede verse recogido en el núm. 39 (1962) de esta REVISTA, páginas 310-11.

7. Considerando que según reiterada jurisprudencia de conflictos la prioridad de procedimiento que se decide en este Decreto no prejuzga ni perjudica la prelación legal de los créditos tributarios, cuestión que, de ser planteada en forma, habrá de ser decidida por el Juzgado que se declara competente.»

El fallo se pronuncia, obviamente, a favor del Juzgado, con una particularidad formal que quiero destacar: decide el Jefe de Estado, «de conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado en Pleno». Sorprende a primera vista que sea el Pleno y no la Permanente. Al leer el fallo me había llamado la atención la duración de esta contienda. Los autos y el expediente administrativo fueron elevados a la Presidencia del Gobierno el 6 de abril de 1971, como indica el resultado décimo. El Decreto lleva fecha de 3 de mayo de 1973: dos años largos es un periodo dilatado en verdad. Pero hay un dato que, si no justifica la tardanza, al menos la explica en parte: señala el resultado 11 que al mostrar el Ministro de Hacienda su disconformidad con el dictamen emitido por la Comisión Permanente del Consejo de Estado, acordó el Consejo de Ministros devolver el expediente al Consejo de Estado para que lo informara el Pleno. Demuestra esto que se afianza una praxis, carente de base legal en mi opinión (18), que se puede observar en algunos casos recientes (19).

Lorenzo M.-RETORTILLO

(18) Me remito a lo que señalaba en mi *Crónica* del núm. 69, pp. 192 y ss.

(19) Así, en el Decreto 3237/1971, de 23 de diciembre, comentado en el núm. 69, páginas 177 y ss. El Decreto 489/1973, prolongación lógica del anterior, da noticia de haber sido informado por el Consejo de Estado en Pleno. Aquí sí que parece lógico que haya sido consultado el Pleno, por aplicación del artículo 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado. Este Decreto es el primero de los que comento en la presente *Crónica*. También ofrece la intervención de ambos órganos del Consejo de Estado el Decreto 2572/1972, de 18 de agosto, que comenté en el número 70 (1973), pp. 238 y ss.