

II.-NOTAS

I).-CONFLICTOS JURISDICCIONALES

SUMARIO: I. PROCEDIMIENTO. 1. *Cuestiones de procedimiento.* 2. *Requisitos objetivos para promover cuestiones de competencia positivas.* 3. *Plazos.* 4. *Procedimiento en las cuestiones de competencia positivas.* 5. *Cuestión previa.*—II. DECISIONES SOBRE DETERMINADAS MATERIAS. 1. *Competencia para conocer de recurso de alzada contra acuerdo del gobernador civil sobre justo precio.* 2. *Competencia del Ministerio de Trabajo para interpretar disposiciones relativas al Seguro de Vejez.*

I. PROCEDIMIENTO

1.—*Cuestiones de procedimiento.*

La jurisprudencia de conflictos se ha ocupado frecuentemente de la distinción entre cuestiones de procedimiento y de fondo, afirmando, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 5.º de la vigente Ley de 1948, que «para que pueda resolverse el conflicto es necesario que concurran los requisitos exigidos por la LCJ y se sigan los trámites previstos en dicha Ley, pues en otro caso ha de declararse «mal formada la cuestión de competencia y que no ha lugar a resolverla, debiendo reponerse las actuaciones al momento del primer trámite infringido» (D. c. 24 noviembre y 1 diciembre 1951, 5, 22 y 29 noviembre, 6 diciembre 1951 y 30 septiembre 1953). En el planteamiento de las cuestiones de competencia es inexcusable que se guarden los requisitos que para ello marca la LCJ., lo cual ha de exigirse con especial interés en estos primeros tiempos de aplicación del texto, que debe ser conocido en detalle y observado con esmero por las autoridades que las plantean, dando lugar la falta de esa observancia a la nulidad del planteamiento mal hecho, sin que quepa en tales casos entrar a resolver la cuestión ni admitir validez ninguna a su tramitación (D. c. 13 noviembre 1952). En análogo sentido D. c. 19 febrero 1953 (1).

En un D. c. reciente de 22 de julio de 1958 (*B. O.* 5 septiembre), si-

(1) Una completa referencia a dicha doctrina jurisprudencial, en GONZÁLEZ PÉREZ: *Justicia administrativa*. Madrid, 1958, págs. 391 y ss.

guiendo aquella doctrina, al apreciar la existencia de ciertos defectos de procedimiento en el planteamiento de una cuestión de competencia, se dice que «tal como ha sido planteada la presente cuestión de competencia, no puede entrarse en el examen de fondo de la misma».

2.—*Requisitos objetivos para promover cuestiones de competencia positivas.*

Cuando el órgano requerido es jurisdiccional, según el artículo 13, apartado A) de la vigente Ley de conflictos jurisdiccionales de 1948, no puede suscitarse cuestión de competencia positiva «en los asuntos judiciales fenecidos por sentencia firme» cuando se trate de un proceso de cognición (2).

Cuando lo que da lugar a la cuestión de competencia es un proceso de los regulados en el artículo 41 de la Ley hipotecaria, se ha planteado el problema de cuándo se pone fin al proceso a efectos de poder plantearse cuestión de competencia. El problema viene en función de la naturaleza jurídica del proceso.

En un D. c. de 2 de octubre de 1958 (*B. O.* 18 octubre), se viene implícitamente a reconocer que se trata de un proceso de cognición —no de ejecución, como había afirmado un sector muy importante de la doctrina—, y, en sus considerandos, establece, de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado:

a) Que la primera cuestión que se suscita en la presente cuestión de competencia consiste en puntualizar si existiendo como existe resolución firme pronunciada por el Juzgado en el citado proceso especial del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, se está o no en el caso previsto en el artículo 13, apartado a), de la Ley de 17 de julio de 1948, según el cual las autoridades administrativas no podrán suscitar cuestiones de competencia a las judiciales «en los asuntos fenecidos por sentencia firme», puesto que la resolución firme de que se trata no es una sentencia, sino por imperativo del propio artículo 41, párrafo 5.º de la Ley Hipotecaria en un auto por no haber formulado la parte demandada la llamada demanda de contradicción.

b) Que si bien el texto literal de la Ley de 17 de julio de 1948 alude explícitamente a «sentencia» y no a «auto», debe, sin embargo, analizarse la finalidad del precepto mencionado, que no es otra que el impedir que las soluciones firmes dictadas por los Tribunales de Justicia (lo mismo que, en su caso, las resoluciones firmes dictadas por la Administración conforme dispone el artículo 17 de la propia Ley) sean objeto de revisión

(2) Una referencia más amplia al problema y a la jurisprudencia sobre el mismo, en GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, tomo II, Madrid, 1957, páginas 119 a 121, aparte de en la obra citada en nota anterior.

a través de una cuestión de competencia, por lo que la finalidad a que se dirige dicho precepto, lo mismo que su correlativo del artículo 14, es sustancialmente el mantenimiento de la seguridad en el tráfico jurídico.

c) Que abona la misma conclusión el criterio sentado por el Decreto resolutorio de competencia de 22 de abril de 1857, en el cual se equiparaba a estos efectos lo contenido en juicios de conciliación con la sentencia firme, siendo el fundamento de tal equiparación el que no podía negarse a aquellos convenios de carácter ejecutivo, carácter que, indudablemente, ha de reconocerse también a los autos dictados como resolución final en el procedimiento especial del artículo 41 de la Ley Hipotecaria.

d) Que si bien es cierto que los autos mencionados, lo mismo que las sentencias pronunciadas en esta clase de procesos especiales, lo mismo que las recaídas en los juicios interdictales, no tienen carácter definitivo en cuanto al fondo, ello no es óbice para que prospere la interpretación indicada, toda vez que, a partir del Decreto de 8 de septiembre de 1887, regulador de las cuestiones de competencia, se ha entendido, a diferencia de lo que antes se entendía, que las sentencias pronunciadas en los juicios interdictales, son óbices para el planteamiento de cuestiones de competencia si tales sentencias, aun no siendo definitivas, han ganado firmeza, por lo que es manifiesto que la circunstancia de que los autos y sentencias recaídas en los procesos regulados en el artículo 41 de la Ley Hipotecaria no producen cosa juzgada, no impide la aplicación de la doctrina expuesta.»

La misma doctrina se reitera en los D. c. de 22 de julio (BB. OO. de 5 y 6 septiembre) y 20 de octubre de 1958 (B. O. 20 octubre).

3.—Plazos.

El tiempo juega un papel muy importante en la eficacia de los actos que integran un procedimiento, hasta el punto de que puede determinar la invalidez de los actos. No obstante, cuando se trata de actos de un órgano público, la regla general no es la invalidez, sino la irregularidad. El acto dictado por un órgano público fuera de plazo no es un acto inválido, produce sus efectos normales, será un acto irregular; como tal, podrá producir otros efectos secundarios, como es la responsabilidad del funcionario que lo dictó. Este elemental principio de Derecho administrativo ha sido consagrado definitivamente en el artículo 49 de la Ley de Procedimiento administrativo (3).

A la misma conclusión puede llegarse en el ámbito de los conflictos

(3) Al problema me refiero con más extensión en *Términos y plazos en la nueva ley de procedimiento administrativo*, en «Documentación administrativa», núm. 10, págs. 13 a 20.

jurisdiccionales, según el D. c. de 20 de noviembre de 1958 (*B. O.* de 29 de noviembre), en el que se sienta la siguiente doctrina: «Aunque no se observen en la tramitación de un conflicto los plazos marcados para esta clase de contiendas jurisdiccionales por la Ley de 17 de julio de 1948, debe entrarse a decidirlo.»

4.—*Procedimiento en las cuestiones de competencia positivas.* D. c. 22 de julio de 1958 (*B. O.* 5 septiembre).

El D. c. citado se refiere a varios aspectos del procedimiento de las cuestiones de competencia positivas. Concretamente a las tres siguientes, en las que aprecia la existencia de vicios esenciales de procedimiento que impiden el examen de la cuestión de fondo planteada:

a) *Requerimiento de inhibición.*—El D. c. citado de 22 de julio de 1958, siguiendo una jurisprudencia reiterada, ha establecido, de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado, que «la cuestión no surge en asunto concreto o de varios asuntos concretos y determinados, sino que se centra sobre la cuestión genérica y abstracta de si el gobernador civil de la provincia o el juez comarcal es al que corresponde conocer acerca de la licitud o ilicitud de la propaganda cinematográfica de un determinado establecimiento, como se demuestra por la relación de los hechos que se contienen en el oficio de requerimiento del gobernador civil por la parte dispositiva de este requerimiento, así como por la parte dispositiva del auto dictado por la autoridad judicial de 15 de abril de 1947; todos los cuales se refieren genéricamente a la materia dicha y no a asuntos concretos y determinados, con lo que se quebranta un principio fundamental en esta materia, recogido por el artículo 19 de la Ley.»

b) *Remisión de actuaciones a la Presidencia del Gobierno.*—El mismo D. c., en su siguiente considerando, añade: «que, con independencia del dato expuesto, y posiblemente como consecuencia de él, no se han remitido a la Presidencia del Gobierno las actuaciones originadas en torno a cada uno de los casos concretos en que posiblemente hubiera de centrarse la controversia, quebrantándose así lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley de 17 de julio de 1948, observándose, además, el incumplimiento del artículo 19 del mismo texto legal, que ordena, precisamente con la finalidad de evitar planteamientos genéricos de cuestiones de competencia, la remisión de un requerimiento por cada uno de los asuntos respecto al cual se suscite la cuestión, y habiéndose, además, omitido por el gobernador civil de la provincia el acompañar a su oficio de requerimiento el informe de la Abogacía del Estado o copia del mismo, conforme dispone también el artículo 19 de la propia Ley, sin que el ulterior e impropio intercambio de comunicaciones entre ambas autoridades haya po-

dido remediar este defecto, puesto que, conforme tradicional jurisprudencia en esta materia, las autoridades interesadas carecen absolutamente de competencia para subsanar los defectos procesales que se advierten en la tramitación de la cuestión».

c) *Notificación a las partes y supresión del procedimiento.*—Asimismo son vicios esenciales del procedimiento que el Juzgado no comunicara el requerimiento del gobernador a las partes, y no suspendiera las actuaciones (último considerando del D. c. de 22 julio 1958).

5.—Cuestión previa.

En los D. c de 22 de julio y 2 de octubre de 1958 (BB. OO. de 5 y 6 de septiembre y 18 y 20 de octubre) se afirma que «la autoridad requirente no concreta exactamente cuál pudiera ser dicha cuestión previa, ni menos demuestra su existencia ni alega el que la Administración tenga reconocido por precepto legal o reglamentario la ejecución sobre los bienes de que se trata, por lo que no puede darse eficacia a tal alegación, siendo, en consecuencia, manifiesto que el presente caso no se encuentra comprendido en la excepción contenida en el apartado c) del artículo 13 de la Ley de 17 de julio de 1948».

II. DECISIONES SOBRE DETERMINADAS MATERIAS

1.—Competencia para conocer de recurso de alzada contra acuerdo del gobernador civil sobre justo precio. D. c. 16 octubre 1958 (B. O. 22 octubre).

En el D. c. citado se sienta una correcta doctrina sobre un interesante problema, a saber: quién es el superior jerárquico del gobernador civil a efectos de conocer de un recurso de alzada contra un acuerdo del mismo sobre justiprecio en un expediente de expropiación forzosa. En sus considerandos se establece:

a) En el presente caso se trata exclusivamente de determinar la competencia para conocer en un recurso de alzada interpuesto por un particular contra la tasación formulada por el gobernador al amparo de lo dispuesto en el artículo 54 del Reglamento de expropiación forzosa de 1879, siendo manifiesto que, tratándose de un recurso de alzada, ha de conocer de él el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución impugnada; en el presente caso, el gobernador civil de Guipúzcoa, autoridad que, según los artículos 212 y 259 de la Ley de Régimen local, representa al Gobierno y no a un departamento determinado.

b) Que este criterio material queda reforzado si se tiene en cuenta que es el mismo que utiliza el artículo 39 de la Ley de 17 de julio de 1948, en el que con toda claridad se puntualiza que siempre que los organismos judiciales o las autoridades administrativas se declaren incompetentes por razón de la materia para conocer de un negocio, será aplicado el procedimiento que se señala, que es precisamente el que se utiliza en el presente caso, con lo cual, manifiestamente, la propia ley reguladora de conflictos jurisdiccionales establece en dicho artículo, aplicable al presente caso de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo segundo de su artículo 58, el criterio de que la incompetencia tiene que estar fundamentada exclusivamente en la materia, y, por tanto, el criterio material habrá de ser el dominante para la resolución de la misma.

c) Que el criterio establecido por el artículo 54 del Reglamento de 13 de junio de 1879 ofrece el único camino posible, tanto doctrinalmente como desde el punto de vista del Derecho positivo, para determinar quién es en el presente caso el superior jerárquico que debe entender en el recurso de alzada interpuesto por el señor V. M., puesto que el texto reglamentario, con abstracción de cualquier otro criterio, puntualiza concretamente que, en caso de disconformidad con la tasación formulada por el gobernador, «el propietario podrá usar el derecho de alzada por la vía gubernativa para ante el Ministerio del Ramo a que la obra corresponda», por lo cual es manifiesto que la cuestión se desplaza a determinar a qué Ministerio, el de Gobernación o el del Aire corresponde la obra de que se trata, esto es, la construcción del aeropuerto de San Sebastián.

d) Que, según el artículo 4.º de la Ley de 12 de julio de 1940, el Ministerio del Aire es, en principio, el competente en materia de aeropuertos, sin que exista texto legal alguno que atribuya competencia en materia de aeropuertos, sin que exista texto legal alguno que atribuya competencia en ellos al Ministerio de la Gobernación.

e) Que el razonamiento expuesto en el considerando precedente no queda enervado por la circunstancia de que la expropiación haya sido materialmente realizada por la Junta Técnico-administrativa del aeropuerto de San Sebastián, e incluso las obras hayan sido realizadas por ella en una primera etapa; porque ninguno de dichos dos datos altera la inequívoca circunstancia de que la obra, en cuanto tal, depende del Ministerio del Aire, que es quien en la actualidad la sufraga, sin que sea, por tanto, preciso entrar a examinar la composición de la Junta, ni menos la autoridad que procedió a su nombramiento; razones que, aun en el caso de ser examinadas, confirmarían el criterio expuesto, puesto que en la citada Junta existen representantes del Ministerio del Aire y fueron nombrados por la Subsecretaría del propio Ministerio del Aire por Orden de 20 de diciembre de 1950, sin que tampoco sea criterio operante la

circunstancia de que las autoridades locales de la provincia ofrecieron los terrenos en cuestión, pues, aunque el ofrecimiento hecho por ellos les obligase a realizar, por sí y ante sí, la expropiación, circunstancias que no son del caso que se examina, con todo seguiría siendo cierto que el criterio sustentado en el Reglamento de 1879 no es el de atribuir la competencia para conocer del recurso a la autoridad superior a aquella que realizó la expropiación, sino al Ministerio de quien las obras dependan.

2.—Competencia del Ministerio de Trabajo para interpretar disposiciones relativas al Seguro de Vejez.

D. c. 20 noviembre 1958 (B. O. 29). No puede por menos de reconocerse que el conocimiento de los problemas relativos a la interpretación de las disposiciones legales referentes al Subsidio de Vejez, como es el decidir si el pago del recargo de la contribución territorial rústica acordado por la Ley de 10 de febrero de 1943 al establecer de modo especial los regímenes obligatorios de Subsidios Familiares y de Vejez en cuanto a los trabajadores agrícolas, forestales y pecuarios, hace que los patronos de éstos (el Estado en este caso) no tengan que satisfacer las cuotas patronales establecidas en el apartado b) del artículo 4.º del D. de la misma fecha (10 de febrero de 1943).

JESÚS GONZALEZ PEREZ

