II. - NOTAS

1.—CONFLICTOS JURISDICCIONALES

SUMARIO: I. CUESTIONES DE COMPETENCIA: 1. *A los efectos de plantear posibles cuestiones de competencia, la Organización Sindical no puede considerarse como Administración pública.* 2. *El Código de Circulación y la competencia de los Ayuntamientos en esta materia.* 3. *El conocimiento sobre ascensos militares corresponde siempre al Ministerio del Ejército, aunque se trate de personal que en el momento tenga consideración civil.* 4. *Embargo de unos mismos bienes por autoridades distintas: preferencia de quien goce de prioridad en el tiempo, independientemente de que el embargo se haya realizado o no en el procedimiento que se discute o en otro anterior que se le acumule a aquél.*—II. CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES: *Las autoridades provinciales no pueden entablar entre sí estos conflictos, sino que deben remitir siempre sus actuaciones a los respectivos Ministerios.*

I. CUESTIONES DE COMPETENCIA

1. *La Organización Sindical no es Administración pública.*

Planteada cuestión de competencia por la Audiencia Territorial a la Delegación Provincial de Sindicatos, una de cuyas Hermandades de Labradores había sancionado con multa a un vecino por desviar aguas de un río, el Decreto resolutorio de competencia 2.123/1960, de 27 de octubre (*Boletín Oficial del Estado* de 15 de noviembre), recoge la siguiente doctrina, de acuerdo a su vez con el dictamen del Consejo de Estado: la cuestión central consiste en determinar si en el presente caso se han cumplido los trámites que según la Ley son imprescindibles para que pueda entrarse en el examen del conflicto. En tal sentido, debe considerarse que el artículo 7.° de la Ley de 17 de julio de 1948 enumera taxativamente cuáles son las autoridades que pueden promover cuestiones de competencia a los Tribunales, y el artículo siguiente puntualiza quiénes pueden promoverlas a la Administración, entre cuyas enumeraciones no figura ninguna de las que integran la Organización Sindical, y si bien en dichos artículos no se puntualiza el sujeto pasivo de tales requerimientos, designados tan sólo sobre la rúbrica genérica de «Los Tribunales» o «La Administración», el texto del artículo 1.° de la propia Ley establece que las cuestiones de competencia que la misma regula se refieren

precisamente a las que pueden surgir entre los Tribunales integrantes de la jurisdicción ordinaria y los distintos Organismos de la Administración, por lo que debe examinarse si una Delegación Provincial de Sindicatos, por exigirlo así tanto el artículo 8.° como el 1.° de la Ley, puede o no considerarse integrante de la Administración. El Decreto al que nos referimos, una vez planteada así la cuestión, se refiere al Dictamen del Consejo de Estado de fecha 13 de julio de 1957 al informar sobre el conflicto de atribuciones suscitado entre la Secretaría General del Movimiento y el Ministerio de Obras Públicas con referencia al pago de la cuota sindical por el personal de las Juntas de Obras del Puerto, en cuyo asunto el Alto Colegio consultivo informó que debía declararse mal suscitado dicho conflicto de atribuciones y no haber lugar a resolver, por no tener la Secretaría General del Movimiento carácter de Departamento ministerial, a los efectos de la Ley de 17 de julio de 1948, criterio confirmado en la actualidad por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, artículo 3.° del texto refundido, que no alude a la Organización Sindical como parte de los Organismos que integran la Administración del Estado, y si bien la doctrina sustentada en aquella resolución se refería concretamente a la consideración de la Secretaría General del Movimiento como Departamento ministerial a efectos del planteamiento de un conflicto de atribuciones, es lógico deducir que al no tener la Secretaría general del Movimiento, en la que se encuentra la Organización Sindical, carácter de «Administración», tampoco puede tomar parte directamente en una cuestión de competencia, puesto que éstas por su propia naturaleza sólo pueden suscitarse entre los órganos de la jurisdicción ordinaria y la Administración del Estado.

Es cierto que la disposición adicional 2.ª de la mencionada Ley de conflictos alude a aquellos que pueden suscitarse en torno a la competencia de los Tribunales sindicales de amparo; ahora bien, el tratamiento allí previsto para esta clase de conflictos no puede ampliarse a cuestiones distintas de las literalmente comprendidas en tal precepto; ni podría, por tanto, ni aun por analogía, extenderse lo dispuesto para aquellos casos, como el que ahora nos ocupa, de planteamiento radicalmente distinto.

A la doctrina recogida no se opone la sustentada en distintos Decretos resolutorios de recursos de queja que versaban sobre materia casi análoga a la que en el caso se suscita, por no decir idéntica, puesto que dichos Decretos, según se recoge en el primer considerando de todos ellos, se refieren a cuestiones suscitadas con anterioridad a la vigencia de la actual Ley de 17 de julio de 1948 sobre conflictos jurisdiccionales.

2. *El Código de Circulación y la competencia de los Ayuntamientos.*

El texto del artículo 12 del Código de Circulación, según el cual los Municipios son competentes para regular el tráfico dentro de las vías a

que alcance su jurisdicción, hace que lógicamente se comprenda también en su competencia la facultad de instalar semáforos, conservarlos, repararlos y sustituirlos, y tratándose «como se trata de bienes de servicio público, de acuerdo con el artículo 185 de la Ley de Régimen Local, es claro que al Ayuntamiento corresponderá decidir sobre su reparación, incluso cuando tal reparación haya de ser a cargo de tercero, puesto que la Ley, en el artículo 404, les autoriza a recuperarlos, facultad notoriamente más amplia que la de simple reparación y que siempre incide sobre tercero, doctrina que, además de estar implícitamente contenida en la Ley, es absolutamente obvia, pues no puede subordinarse la efectividad del servicio, al que por definición sirven los bienes indicados a las contingencias de un procedimiento judicial». Tal es la doctrina que establece el Decreto 2.124/1960 de 10 de noviembre (*Boletín Oficial del Estado* del día 15 del mismo mes).

3. *El conocimiento en materia de ascensos militares corresponde siempre a las autoridades del Ministerio del Ejército.*

Planteado conflicto jurisdiccional entre el Consejo Supremo de Justicia Militar y el Ministerio de Hacienda, el Decreto 2.242/1960 de 24 de noviembre (*Boletín Oficial del Estado* del 5 de diciembre) recoge los siguientes Considerandos, relativos a las Leyes de 13 de diciembre de 1943 y 23 de diciembre de 1948, señalando que tales Leyes «no se limitan en puridad a conceder un aumento de pensión, sino que primariamente lo que establecen al imponer la aplicación de la Ley de 6 de noviembre de 1942 al personal de los Cuerpos de Seguridad y Asalto, fué el ascenso al empleo inmediato superior de los individuos muertos en las circunstancias a que se refería la Ley últimamente citada, y que sólo a consecuencia del ascenso en cuestión, entraba en juego la eventual modificación de la pensión inicialmente concedida, siendo claro que el hecho de que esta modificación arranca, es sustancialmente el ascenso sobre el cual es obvio que por su propia naturaleza no puede pronunciarse la Dirección General de la Deuda y Clases Pasivas por tratarse de personal que, si bien pudiera tener en el momento de causar la pensión carácter civil, goza de aquel ascenso según los términos de la Ley de 13 de diciembre de 1943, por encontrarse en situación militar, términos en los que insiste la Ley de 23 de diciembre de 1948, habiendo de jugar en la apreciación de si el ascenso es o no procedente, consideraciones tales cómo el cumplimiento de los deberes militares y el mantenimiento del interés militar, extremos todos ellos sobre los que manifiestamente sólo un Organismo castrense puede decidir, siendo después consecuencia de tal decisión el incremento de la pensión inicialmente reconocida a la interesada».

4. *Embargo de unos mismos bienes por autoridades judiciales y administrativas.*

La Delegación de Hacienda traba embargo de determinados bienes a favor del Fisco, habiendo llegado posteriormente al conocimiento de que el propietario de los mismos ha sido declarado en quiebra y que, por tanto, sus bienes habían sido incautados ya encontrándose en poder de la correspondiente Sindicatura de la quiebra. Planteado el conflicto entre la Delegación de Hacienda y el Juzgado de Primera Instancia por pretender ambas autoridades entender en las diligencias de embargo de unos mismos bienes, el Decreto 2.243/1960 de 24 de noviembre (*Boletín Oficial del Estado* del 5 de diciembre) reitera, de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado, la siguiente doctrina: «... es criterio reiteradamente sostenido por Decretos resolutorios de competencia, que cuando dos autoridades de distinto orden realizan la traba de unos mismos bienes por estar afectos a responsabilidades fiscales y civiles, la cuestión de competencia ha de resolverse a favor de aquella autoridad que primero realizó la traba de los bienes en cuestión». En el caso presente aparece acreditado que «por auto del Juzgado de Primera Instancia, de fecha 10 de marzo de 1946, se decretó, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 379 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 161, párrafo 3.° del mismo texto al decretarse la declaración de quiebra del comerciante D..., la acumulación a dichos autos de juicio universal de otros autos ejecutivos que se seguían contra el mismo deudor y en los que se había despachado ya ejecución en 24 de diciembre de 1947 llevándose a efecto el embargo el 30 del propio mes y año, en tanto que la diligencia de embargo por Hacienda lleva fecha, según se desprende del expediente administrativo, de 25 de febrero de 1958, siendo obvio que goza de prioridad en el tiempo el embargo realizado por la autoridad judicial».

El Decreto al que nos referimos ofrece, sin embargo, la peculiaridad que recoge en su cuarto Considerando: «es cierto que el embargo de la autoridad judicial no se produce inicialmente en los autos de la quiebra, que es a los que estrictamente se refiere la cuestión de competencia, no es menos cierto que en virtud de la acumulación decretada por el Juzgado, las diligencias habidas hasta aquel momento en el juicio ejecutivo singular que contra los bienes del mismo deudor se seguían, hubieran de surtir efecto por su propia fecha en el juicio universal de quiebra posteriormente iniciado, por lo que es claro que el embargo decretado en aquel juicio ejecutivo singular conserva la primacía en el tiempo inicialmente adquirida respecto al embargo realizado por la Hacienda en los mismos bienes».

II. Conflictos de atribuciones

Planteado conflicto de atribuciones entre el Gobernador Civil y la Jefatura de Obras Públicas de la Provincia de S., por pretender esta última autoridad que aquélla se aparte del expediente de imposición de servidumbre de acueducto, se señala que «la cuestión de competencia no se encuentra formulada de acuerdo con las exigencias del artículo 51 de la Ley sobre conflictos jurisdiccionales de 17 de julio de 1948, puesto que lo que este texto dispone es que las autoridades contendientes, si pertenecen a la órbita provincial, eleven las actuaciones practicadas por cada una de ellas a los Jefes de los respectivos Departamentos para que sean éstos y no aquéllas directamente los que susciten entre sí el eventual conflicto de atribuciones». Al plantearse en el caso presente la cuestión como se ha señalado, se «ha omitido, por ello mismo, formalizar el conflicto en la forma exigida por el mencionado texto legal, con lo que no sólo se ha hurtado el conocimiento del asunto a las autoridades máximas de los respectivos Departamentos, esto es, a los Ministros de la Gobernación y de Obras Públicas, sino que, además, se da la anómala circunstancia de que un Jefe Provincial de Obras Públicas suscita conflicto de atribuciones a quien, como el Gobernador Civil de la Provincia, es autoridad superior a la suya propia». De conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado, se estima mal formada la competencia por Decreto 2.125/1960 de 10 de noviembre (*Boletín Oficial* del día 15 del mismo mes).

Sebastián Martín-Retortillo,
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela.