

1.—CONFLICTOS JURISDICCIONALES

SUMARIO: I. CUESTIONES DE COMPETENCIA: A) *Procedimiento*: 1) Formulación del conflicto en período de ejecución de sentencia. 2) El problema de las cuestiones previas. B) *Resoluciones sobre asuntos varios*: 1) La policía de las aguas públicas encomendada a la Administración y la competencia de los Tribunales ordinarios. 2) Imposibilidad de la Administración de reducir los derechos civiles de los particulares. 3) El artículo 41 de la Ley Hipotecaria. 4) La competencia otorgada a la Administración para conocer de todas las incidencias surgidas en el procedimiento de apremio no significa que pueda conocer también de los delitos que puedan cometerse al llevar a la práctica tal procedimiento. 5) La firmeza de los actos administrativos y la acción interdictal dirigida contra la Administración. 6) Preferencia en los embargos. Créditos fiscales y créditos inscritos en el Registro de la Propiedad. Para que gocen de preferencia los créditos a favor de la Administración, han de ser necesariamente créditos especialmente privilegiados.—II. CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES: Competencia de los Ministerios de Obras Públicas y de Gobernación en infracciones en materia de circulación por carretera.

I.—CUESTIONES DE COMPETENCIA.

A) *Procedimiento*.

1. *Formulación del conflicto en periodo de ejecución de sentencia.*

«La primera cuestión que ha de examinarse es si, tratándose de la ejecución de una sentencia firme, procede o no entrar en el fondo de la presente cuestión de competencia, puesto que el artículo 13 de la Ley reguladora de Conflictos Jurisdiccionales, de 17 de julio de 1948, puntualiza que no podrán suscitarse cuestiones de competencia a los Tribunales de la jurisdicción ordinaria en los asuntos fenecidos por sentencia firme, habiendo de concluirse respecto a este primer problema que el propio texto del artículo 13, apartado a), de la Ley citada, concreta que tal prohibición no regirá «cuando la cuestión se suscite sobre el proceso mismo de la ejecución de fallos»; lo cual, en principio, es lo que sucede en el presente caso, puesto que la contienda surge precisamente al tratar de ejecutarse la sentencia dictada en 1944 por los Tribunales de la jurisdicción ordinaria. Decreto 2.173/1962 de 5 de septiembre (B. O. del E. del 7 de septiembre).

2. *El problema de las cuestiones previas.*

De acuerdo con lo ya declarado en el Decreto resolutorio de competencias de 9 de diciembre de 1961 (*B. O. del E.* del día 15), la jurisprudencia sobre cuestiones de competencia que versan precisamente sobre planteamiento de cuestiones previas en el caso de hechos susceptibles de ser eventualmente calificados como delitos parece inclinarse por la aceptación o no de la existencia de tal cuestión previa según sea la naturaleza de los hechos que inicialmente parecen desprenderse del sumario; admitiéndose la existencia de aquélla cuando se trata de actuaciones que acaso puedan tener justificación desde el punto de vista administrativo y negándose a admitirla cuando una elemental consideración de los hechos parece impedir aquella justificación. Decreto 2.422/1962, de 20 de septiembre, por el que se resuelve la cuestión de competencia surgida entre el Juzgado de Instrucción de A. y la Delegación de Hacienda de B. (*B. O. del E.* del 5 de octubre).

B) *Resolución sobre asuntos varios.*

1. *La policía de las aguas públicas encomendada a la Administración y la competencia de los Tribunales ordinarios.*

El dato que aparentemente explica la intervención de la Administración en el caso de que se trata, es que a ella le está confiada la policía de los cauces públicos, y que en virtud, tanto de la legislación vigente en materia de aguas como de los títulos concesionales concretos que en el presente supuesto amparan la situación administrativa de la «Sociedad...», la Administración debe autorizar todas las obras que hayan de realizarse en el referido canal; lo que parece chocar con la facultad que los artículos 55 y 919 de la Ley de Enjuiciamiento Civil concede a los Jueces y Tribunales de la jurisdicción ordinaria de ejecutar sus propias sentencias... Tal antinomia, nudo exclusivo de la presente cuestión de competencia, ha de resolverse a la vista de las conductas que la cumplida ejecución de la sentencia exige de cada una de las jurisdicciones intervinientes, y que son dos, perfectamente distintas y sucesivas: 1.ª) la compulsión hecha sobre el ejecutado, pues sólo en él concurren las dos personalidades de condenado y de concesionario, para que solicite de la Administración la autorización para realizar las obras que la ejecución de la sentencia exija; 2.ª) la autorización, en su caso, por la Administración de dichas obras. La primera conducta es precisamente el contenido de la condena de hacer, pronunciada ya en 1944, y debe ser realizada por la jurisdicción ordinaria de acuerdo con los artículos 923 y 55 de dicho texto para la ejecución de esta clase de condena, sin que en esta primera fase, en la que todavía se encuentra la cuestión, pueda inmiscuirse la Administración, pues nada tiene que ver con la policía de aguas y cauces públicos que la Ley le confía. Decreto 2.173/1962 de 5 de septiembre, por el que se resuelve la cuestión de competencia entre el

Gobierno Civil de la provincia de L. y el Juzgado de Primera Instancia de V. (*B. O. del E.* del 7 de septiembre).

2. Imposibilidad de la Administración de delimitar los derechos civiles de los particulares.

Es manifiesto que la pretensión de la Administración de ningún modo puede ser la de enervar la cumplida ejecución de la sentencia dictada en 1944, no sólo porque el carácter firme de la misma lo impide, sino porque a mayor abundamiento, y si ello resultase necesario, es insistente y reiterada la doctrina de que la Administración no puede invadir la esfera judicial ni delimitar derechos civiles, cosa que corresponde exclusivamente a los Tribunales de la jurisdicción ordinaria y que es lo que específicamente realiza la sentencia de 20 de abril de 1944, por lo que no se puede a través de la resolución de una cuestión de competencia, ni dejar sin ejecutar una sentencia firme, ni extender la esfera de la actividad administrativa a la resolución de cuestiones civiles en las que, como en la resuelta por la repetida sentencia de 1944, únicamente se ventilan derechos privados. Decreto 2.173/1962, de 5 de septiembre (*B. O. del E.* del 7 del mismo mes).

3. El artículo 41 de la Ley Hipotecaria.

Dentro del amplio campo amparado por el procedimiento del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, cabe perfectamente el ejercicio de acciones típicamente tutelares del dominio y amparadoras de su libertad frente a cualquier eventual limitación, como ya reconoció la jurisprudencia resolutoria de cuestiones de competencia, entre otros, en Decreto de 3 de noviembre de 1949 (*B. O. del E.* del 18), y como los demandantes, en el presente caso, han entendido por el suplico de su demanda, que se dirige, no sólo a que puestos «en la posesión material del referido camino», sino también a que los demandados «cesen en todo acto que se oponga o perturbe su pleno dominio», por lo que es inexacto identificar aquel procedimiento con un interdicto hipotecario, que, en cuanto a tal, no podría enervar los privilegios posesorios de que goza la Administración local (arts. 403, párrafo 2.º, y 404 de la Ley de Régimen Local). Decretos 2.174 y 2.175/1962, de 5 de septiembre, por el que se resuelve la cuestión de competencia surgida entre el Gobierno Civil de S. y el Juzgado de Primera Instancia de dicha localidad. (*B. O. del E.* del 7 de septiembre).

4. La competencia otorgada a la Administración para conocer de todas las incidencias surgidas en el procedimiento de apremio no significa que pueda conocer también de los delitos que puedan cometerse al llevar a la práctica tal procedimiento.

«Por lo que respecta a los preceptos invocados que, como acertadamente indica tanto la Audiencia Provincial de... como el Ministerio Fiscal en su informe, se limitan a mantener el carácter administrativo del procedimiento de recaudación y todas sus incidencias (art. 121 del

Estatuto de Recaudación); mas de ningún modo puede entenderse incidencia de un procedimiento de apremio, hechos como los atribuidos al interesado, posiblemente delictivos, y que nada tienen que ver con el procedimiento recaudatorio; y en cuanto a la invocación del número 18 del artículo 15 del propio Estatuto de Recaudación, es manifiesto que la legalidad que la Administración está autorizada y obliga a mantener es la propia legalidad administrativa; mas de ningún modo la referente al orden jurídico general, que en los casos de delitos ha de estar tutelada y ha de ser restablecida por los Tribunales de Justicia. Decreto 2.422/1962, de 20 de septiembre, por el que se resuelve la cuestión de competencia surgida entre el Juzgado de Instrucción de A. y la Delegación de Hacienda de B. (*B. O. del E.* del 5 de octubre).

5. *La firmeza de los actos administrativos y la acción interdictal dirigida contra la Administración.*

La presente cuestión de competencia se produce en un asunto en el que ha habido decisión firme por parte de la Administración, puesto que tal carácter tiene el acuerdo municipal de 3 de septiembre de..., siendo notorio que el interdicto se dirige no contra la eventual posesión del Ayuntamiento de la finca de referencia, sino, más concretamente, contra las actuaciones materiales de ejecución de aquel acuerdo municipal, con lo que derechamente se ataca, no a la posesión municipal, sino al carácter ejecutivo de los acuerdos administrativos firmes, siendo indiferente, una vez que éste se ha producido, cualquier cuestión de propiedad o posesión que en torno al mismo pudiera suscitarse; y si bien es cierto que no es el Juzgado quien formula el requerimiento, no lo es menos que al admitir el interdicto en cuestión con desconocimiento de la decisión firme antes aludida, viene a ignorar el carácter ejecutivo de ella, que es precisamente lo que quiere impedir el artículo 14 de la Ley de 17 de julio de 1948. Decretos 2.425, 2.426 y 2.427/1962, de 27 de septiembre (*B. O. del E.* del 5 de octubre) y Decretos 2.528, 2.529, 2.530, 2.531, 2.532/1962, de 27 de septiembre y 2.523/1962, de 5 de octubre (*B. O. del E.* del 8 de octubre).

6. *Preferencia en los embargos.*

«En el presente caso la referida doctrina ha de ser matizada no tanto por la inexistencia de diligencia de embargo en el procedimiento regulado por el artículo 31 de la Ley Hipotecaria, sino muy especialmente a la vista de la distinta naturaleza de los créditos en litigio, pues si es claro que la Hacienda goza de preferencia general «en concurrencia con otros acreedores» (Estatutos de Recaudación, artículo 130; Ley de Administración y Contabilidad, artículo 11), y aun suponiendo que los créditos a favor de un Servicio del Estado, como es el Servicio del Esparato, pudieran considerarse créditos de la Hacienda (lo que, por lo menos, es dudoso a la vista del Decreto de 2 de abril de 1948 y Orden de 12 de noviembre del mismo año que lo organizaron), es lo cierto que tal preferencia general cede ante los acreedores que lo sean «de dominio, prenda o hipoteca» o cualquier otro derecho real debidamente inscrito

en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la fecha en que se haga constar en el mismo el derecho de la Hacienda (artículos citados), que es precisamente el supuesto que se da en el presente caso. Siendo, además, manifiesto que tal preferencia no sólo prevalece frente al Estado, sino, además, puede hacerse efectiva por el procedimiento del artículo 131 de la Ley Hipotecaria, incluso cuando se proyecta sobre bienes incautados por el Estado, pues conforme declara la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 2 de noviembre de 1948, la acción hipotecaria se ejercita directamente contra los bienes hipotecados, cualquiera que sea su poseedor, y la alegación de que conforme al artículo 15 de Ley de Administración y Contabilidad no pueden los Tribunales expedir mandamientos de ejecución contras rentas o caudales del Estado, no altera la doctrina expuesta, porque, en este caso, no se ha despachado ejecución contra el Fisco y se trata, exclusivamente, de aceptar una prelación hipotecaria reconocida obligatoria para la Hacienda por el artículo 11 de la propia Ley de Administración y Contabilidad... En cuanto a la preferencia especial que ampara determinados créditos fiscales, y que aun siendo tácita prevalece incluso sobre derechos inscritos en el Registro de acuerdo con los artículos 194 de la propia Ley Hipotecaria, 12 de la Administración y Contabilidad y 130 del Estatuto de Recaudación, que el crédito que la Administración trata de hacer efectivo en el presente caso no es de los especialmente privilegiados, pues no se trata de contribuciones e impuestos que graven los bienes inmuebles embargados. Decreto 2.423/1962, de 20 de septiembre, por el que se resuelve la cuestión de competencia surgida entre la Delegación de Hacienda de M. y el Juzgado de Primera Instancia de C. con motivo de procedimiento sumario de la Ley Hipotecaria (B. O. del E. del 15 de octubre).

II.—CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES.

Circulación por carretera: competencia de los Ministerios de Obras Públicas y de Gobernación.

La Ley de 30 de julio de 1959, dictada precisamente para definir las respectivas competencias, entre otros, de los Ministerios de Obras Públicas y de la Gobernación en materia de circulación rodada, puntualizó, en su artículo 1.º, y refiriéndose, exclusivamente, al «transporte por carretera», que al Ministerio de la Gobernación le correspondía su «vigilancia y disciplina», en tanto que al Ministerio de Obras Públicas y sobre aquella misma materia del «transporte por carretera», le correspondía la «reglamentación», «ordenación», «coordinación» e «inspección», y que el Decreto de 21 de julio de 1960, dictado para el desarrollo de la Ley anterior, puntualiza en su artículo 1.º lo que había de entenderse por «vigilancia» y «disciplina» a los efectos prevenidos en aquel texto legal; deduciéndose, por de pronto, del tenor literal de estos preceptos, al que es forzoso atenerse en su interpretación y aplicación, que al Ministerio de Obras Públicas le corresponden precisamente las facultades

normativas que van implícitas en los términos «reglamentación», «ordenación» y «coordinación», ninguno de los cuales implica actuación directa sobre los administrados, sino sólo planeación de la conducta de éstos; en tanto que al Ministerio de la Gobernación le está expresamente encomendada, sobre esta materia de «transporte por carretera», la «vigilancia y disciplina», términos que, indudablemente, han de referirse no ya al planeamiento y regulación del tráfico en el plano de las normas, sino al mantenimiento de esa ordenación en el plano práctico, en contacto directo con los administrados y con carácter, por tanto, inmediatamente ejecutivos... El artículo 1.º de la Ley de 30 de julio de 1959 señala que corresponde también al Ministerio de Obras Públicas en materia de «transporte por carretera», una función, la de «inspección», que manifiestamente ha de practicarse en contacto directo con los administrados; mas del texto del artículo 1.º y del 2.º, número ocho, del Decreto de 21 de julio de 1960, se deduce que, en estas funciones inspectoras sobre transporte por carretera, el Ministerio de Obras Públicas tiene una actuación que ha de calificarse como de distinto orden de la ejercida por el Ministerio de la Gobernación, puesto que si bien puede tener agentes inspectores propios, éstos han de ejercerla sobre las materias propias de su competencia; de donde es fácil deducir que no sólo la interpretación literal, sino también la interpretación lógica del precepto que se examina, lleva a la conclusión de que incluso la función inspectora del Ministerio de Obras Públicas en esta materia, única función al amparo de la cual podría pretender el conocimiento del asunto, no está concebida por la Ley en la forma y sobre las materias que corresponden al Ministerio de la Gobernación... El artículo 4.º, párrafo 3.º, de la Ley de 30 de julio de 1959 atribuye competencia para conocer de los recursos de alzada que se produzcan contra resoluciones administrativas dictadas dentro del ámbito de la Ley de 30 de julio de 1959 al Ministerio que resulte competente por la materia, de acuerdo con el artículo 1.º de la propia Ley; de donde se deduce que si el Ministerio competente para conocer del caso en cuestión es el de la Gobernación, será éste el que deba conocer del correspondiente recurso de alzada... Ciertamente, el artículo 51 del Reglamento de 9 de diciembre de 1959 hace referencia a la capacidad máxima de los vehículos que se dediquen al transporte de viajeros por carretera; pero ello prueba precisamente que el dictar normas en esta materia corresponde al Ministerio de Obras Públicas, como materia típica de «reglamentación» u «ordenación» de esta clase de transporte, pero dicho precepto nada dice que autorice a suponer también atribuida al propio Ministerio de Obras Públicas la vigilancia y disciplina del tráfico, quebrantada en la forma prevista en el artículo 195 del Código de Circulación. Decreto 2.424/1962, de 27 de septiembre (*B. O. del E. del 5 de octubre*); Decretos 2.523, 2.524, 2.525, 2.526, 2.527/1962, de 27 de septiembre, y 2.533/1962, de 5 de octubre (todos ellos en el *B. O. del E. del 8 de octubre*).

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Valladolid.