

II. - NOTAS

1.—CONFLICTOS JURISDICCIONALES (*)

SUMARIO: CUESTIONES DE COMPETENCIA: 1. *Los procesos de ejecución no se pueden considerar concluidos con la sentencia; sólo la entrega física del dinero determina la conclusión del proceso de ejecución.* 2. *Embargo acumulado a los autos de un juicio universal de quiebra. Prevalencia del embargo trabado con prioridad en el tiempo.* 3. *Conflicto surgido entre Audiencia Territorial y la Dirección General de Seguridad con motivo del desahucio administrativo seguido contra Policía Armado, en situación de retirado. ¿Reviviscencia de normas? Prevalencia de la competencia jurisdiccional.*

CUESTIONES DE COMPETENCIA

1. *Los procesos de ejecución no se pueden considerar concluidos con la Sentencia; sólo la entrega física del dinero determina la conclusión del proceso de ejecución.*

Esta distinción tiene gran importancia a efectos de la correcta interpretación del artículo 13 A) de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales. Prohibe, en efecto, este precepto, «suscitar cuestiones de competencia a los Jueces y Tribunales de todos los órdenes, en los asuntos judiciales, fenecidos por sentencia firme, con la única excepción de que la cuestión previa recayese sobre el proceso mismo de ejecución del fallo». Esta salvedad cobra todo su sentido en los procesos de ejecución. En éstos, precisamente, lo importante es la actividad que debe realizar el juez con posterioridad a una declaración de voluntad inicial. Como dice GUASP, «proceso de ejecución es, pues, aquel que tiene por objeto una pretensión en que se reclama del órgano jurisdiccional la *realización de una manifestación de voluntad*. Como esa manifestación de voluntad se conexiona a una declaración de voluntad anterior que la ordena o impone, aparece como el cumplimiento de la misma; y de aquí el nombre de *ejecución* que las medidas de esta clase reciben: se ejecuta en el proceso en cuanto que se da cumplimiento a lo dispuesto por el acto anterior que opera como título de la ejecución misma» (1). Parece evidente que «en el pro-

(*) Para la redacción de la presente crónica se han tenido en cuenta los *Boletines Oficiales del Estado* desde el 1.º de julio hasta el 10 de noviembre de 1967, ambos inclusive.

(1) GUASP, *Derecho Procesal Civil*, 2.ª ed., Madrid, 1962, 803.

ceso de ejecución la pretensión procesal no es satisfecha positivamente, esto es, actuada, si el juez no realiza una conducta física, distinta del mero declarar, que provoca no un cambio ideal en la situación existente entre las partes, sino un cambio físico, real o material, con relación al que anteriormente existía" (2).

Teniendo en cuenta este planteamiento, es de destacar la doctrina sentada en el Decreto 2.151/1967, de 16 de agosto (*B. O.* de 16 de septiembre) (3), que vino a resolver la cuestión de competencia surgida entre el Delegado de Hacienda de Zaragoza y el Juez de Primera Instancia número 5 de dicha ciudad.

La cuestión se había suscitado al coincidir dos embargos —uno administrativo (de la Administración tributaria) y otro judicial— sobre unos mismos bienes. Así, en el segundo considerando se reconoce "que la cuestión planteada tiene como base el hecho de la coexistencia sobre unos mismos bienes de dos embargos, uno administrativo y otro judicial, y que el criterio que viene aplicándose en la atribución de preferencia a uno u otro para determinar el procedimiento que debe llevarse adelante para el apremio, y sin entrar en el fondo de la prelación que a los diferentes créditos debe reconocerse, lo que será cosa a decidir en el procedimiento que prevalezca, consiste en reconocer esa preferencia al embargo de fecha anterior".

Los bienes habían sido embargados por la Recaudación de Contribuciones en 21 de febrero de 1966. Ahora bien, tal como se deduce de la exposición de los hechos, resulta también que, «por otra parte, fueron también embargados los mismos bienes en 26 de agosto de 1966 por el Juzgado de Primera Instancia número 5 de Zaragoza, en juicio ejecutivo instado por "Estación de Servicio Casablanca, S. A.", contra doña Patrocinio Resano Rubia y don Cipriano Palacios Felices, y que tramitado el juicio, ordenado seguir la ejecución hasta hacer pago con el producto de los bienes a la Entidad actora, por sentencia de 2 de septiembre de 1966, y procediéndose por la vía de apremio, en la que, desierta una

(2) GUASP, loc. cit.

(3) Tanto este Decreto como los demás que se recogen en la presente crónica aparecen en el *B. O. del Estado*, firmados sólo por el Jefe del Estado. Se plantea a este respecto un problema interesante, cual es el de la entrada en vigor del artículo 8.º de la Ley Orgánica del Estado. En el párrafo segundo de dicho artículo se dispone: «Todo lo que el Jefe del Estado disponga en el ejercicio de su autoridad deberá ser refrendado, según los casos, por el Presidente del Gobierno o el ministro a quien corresponda, el Presidente de las Cortes o el Presidente del Consejo del Reino, careciendo de valor cualquier disposición que no se ajuste a esta formalidad.» Por otra parte, la práctica del *B. O. del Estado* enseña que todas las leyes que han sido promulgadas recientemente iban firmadas por el Jefe del Estado y refrendadas por el Presidente de las Cortes. Los Decretos de competencia, en cambio, aparecen firmados sólo por el Jefe del Estado. De ahí que se puedan formular algunos interrogantes: ¿Quién deberá refrendar los Decretos de competencia? Ni el artículo 8.º ni el artículo 57 de la Ley Orgánica resuelven directamente la cuestión. ¿Deberá ser el Presidente del Gobierno? Parece que esta posibilidad no iría de acuerdo con la tesis del poder arbitral. ¿Deberá ser el Presidente del Consejo del Reino? Desde luego, esta posibilidad no se incluye entre las competencias que se han atribuido a este alto organismo.

subasta, se adjudicaron los bienes doblemente embargados al rematante cuando se intentó ponerle en posesión de ellos, en 20 de diciembre de 1966, el depositario de los mismos nombrado por la Recaudación de Hacienda manifestó que no podría hacer entrega de los bienes si no era por orden del Delegado o del Tesorero de Hacienda, por haber sido ordenado así el primero de ellos en escrito de la misma fecha».

Surge, entonces, la disputa de competencia entre los dos órganos. El Juzgado va a defender su competencia porque "al presentarse el requerimiento de inhibición, los bienes embargados por el Juzgado habían sido ya objeto de adjudicación", entendiéndose que debe estimarse totalmente terminado el procedimiento de apremio. Pretende el Juzgado, por tanto, que se dé aprobación al artículo 13 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales, al objeto de entender que no se puede suscitar la cuestión de competencia. Pues bien, en los considerandos del fallo se aborda el problema de forma interesante: "La prohibición del artículo 13 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales que impide el planteamiento de cuestiones de competencia en los asuntos judiciales, fenecidos por sentencia firme, no tiene aplicación en este caso, porque el mismo artículo consigna la excepción de que la cuestión previa que puede llevar la competencia a la autoridad administrativa recaiga sobre el proceso mismo de ejecución del fallo; en el cual caso, lo determinante de la situación de fenecido del proceso judicial no es la declaración de una sentencia, sino el fin mismo de las diligencias de ejecución; y que los procesos de ejecución no se determinan por una sentencia, sino con una conducta física del órgano judicial, la que, mediante la entrega de los bienes, satisface la pretensión ejercida por el ejecutante, por lo cual, en la ejecución expropiativa, el embargo y la venta o adjudicación tienen sólo carácter instruccional, y el momento decisorio, es decir, cuando termina el proceso de ejecución (lo equivalente al efecto fiscalizador de la sentencia firme), no es sino la entrega física del dinero, con lo que queda ya satisfecho el acreedor ejecutante. Doctrina que quedó recogida en el Decreto decisor de competencia de 20 de diciembre de 1951, en que se afirmó que no era obstáculo para el planteamiento de la cuestión de competencia por la Administración y la prevalencia del embargo administrativo anterior al judicial la circunstancia de que en el procedimiento de apremio judicial se hubiere llegado hasta la aprobación del remate e incluso hasta la entrega al rematante de parte de los bienes, siempre que quede por entregarse otra parte de los mismos (como ocurría en aquel caso), pues la ejecución no puede entenderse terminada con una declaración, sino con un cumplimiento físico de lo que en ella se pretende.»

Esta manera de interpretar la pervivencia del proceso de ejecución mientras la entrega efectiva no se haya realizado, tiene también en su abono el criterio que aparece en los artículos 1.481 y 1.533 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el primero de los cuales menciona como término de la ejecución (al referirse a embargos de dinero en los que ello puede

Por otra parte, mientras no se refrenden los decretos de competencia, ¿carecerán de valor, como dice el artículo 8.º de la Ley Orgánica del Estado?

resultar inmediato) el hacerse pago de lo debido, y el segundo de ellos admite la teoría de mejor derecho (que requieren para ser planteadas que el procedimiento esté vivo), en cualquier estado del juicio ejecutivo, hasta que se haya realizado el pago al acreedor ejecutante.”

Las concreciones del fallo tienen interés, como se ve, desde un planteamiento procesal general. A la vista de las anteriores razones, parece lógico que la cuestión va a fallarse en beneficio de la autoridad administrativa. El último escalón lógico del razonamiento se contiene, en efecto, en el último considerando:

“Considerando que en el caso ahora planteado, al suscitarse el requerimiento, todavía no se había suscitado la pretensión del rematante judicial con la entrega al mismo de los bienes que le fueron adjudicados, y el embargo anterior en el tiempo de los dos practicados, que por ello goza de preferencia para determinar el procedimiento que debe seguirse, sin perjuicio de la prelación que corresponda a cada uno de los acreedores en concurrencia, que es cuestión de fondo, que en tal procedimiento habrá de tenerse en cuenta, es el embargo administrativo.”

2. *Embargo acumulado a los autos de un juicio universal de quiebra. Prevalencia del embargo trabado con prioridad en el tiempo.*

Se trata de un viejo principio afirmado constantemente por la jurisprudencia de conflictos (4). Se trata de un principio indiscutido y de fácil determinación. Pero a veces no resulta tan sencilla la aplicación de la regla, cuando en lugar de enfrentarse una única actuación de la autoridad judicial con una única actuación de la autoridad administrativa, se da un entrecruzamiento de actuaciones diversas de dichas autoridades, producidas también en diferentes momentos y con diferente alcance procesal.

Esto es lo que sucedió, en efecto, en el caso resuelto por el Decreto 1.468/1967, de 22 de junio (B. O. de 4 de julio), referente a cuestión de competencia surgida entre la Delegación de Hacienda y la Audiencia Territorial de Barcelona. Los hechos, tal como se describen en el Decreto, fueron los siguientes:

«Resultando que sobre bienes de don Francisco Domenech Ferrando, trabó por débitos a la Hacienda la Recaudación Ejecutiva de Sabadell: en 17 de abril de 1965 un embargo, que luego fue ampliado por la misma en 28 de octubre de 1965; que más tarde, en 21 de julio de 1965, se practicó también otro embargo sobre bienes del mismo deudor por el Juzgado de Primera Instancia número 7 de Barcelona, en un procedimiento ejecutivo civil, que luego fue acumulado a los autos de un juicio universal de quiebra, abierto por auto de 17 de noviembre de 1965, en el Juzgado de Primera Instancia de Sabadell, y que de nuevo recayó embargo sobre los bienes otra vez practicado por el Recaudador de Hacienda de la Zona en 22 de octubre de 1965.

(4) Entre las decisiones recientes puede recordarse el Decreto 162/1967, de 2 de febrero, recogido en el número 52 de esta REVISTA (enero-abril 1967), pág. 307.

Resultando que después de algunas peticiones que el Juzgado de Sabadell dirigió a la Hacienda para reclamar la acumulación del expediente de apremio a la quiebra, y luego que por auto de 28 de marzo de 1966 el Juzgado acordó dejar fuera de la masa de la quiebra los bienes embargados por el Recaudador en 17 de abril y 28 de junio, la Sala de Gobierno de la Audiencia Territorial de Barcelona, previo dictamen favorable del Ministerio Fiscal, formuló un requerimiento de inhibición, en 17 de octubre de 1966, al Departamento de Hacienda de la provincia, que le envió con oficio del día siguiente para que no siguiese el expediente fiscal en lo relativo al embargo de 22 de octubre de 1965, y que éste fuese acumulado a los autos del juicio universal de quiebra. Invocaba para ello el artículo 1.173 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y el criterio que se sigue al resolver las cuestiones de competencia de dar la prioridad según la fecha de los embargos.

Resultando que al requerimiento el Delegado de Hacienda acordó suspender el procedimiento y solicitó informe del Abogado del Estado, el cual lo formuló en 19 de noviembre de 1966, en sentido contrario al requerimiento por entender que quedan fuera del juicio universal de quiebra los bienes embargados con anterioridad a ella por la Hacienda, que la preferencia del embargo anterior es cuando el expediente administrativo de apremio se enfrenta con un proceso singular de apremio judicial, pero no cuando el antagonismo se da con un proceso universal de ejecución procesal contra todo el patrimonio del común deudor, y que la ocupación judicial de bienes no puede darse antes de la declaración de la misma, que aquí se hizo en 17 de noviembre de 1965.”

A la vista de estos planteamientos se suscitó la correspondiente cuestión de competencia. Los razonamientos jurídicos del fallo evidencian que el mismo ha llevado a cabo una fina labor de discernimiento. Los considerandos más destacados son del siguiente tenor:

“Considerando que la pretensión judicial de que el procedimiento administrativo sea acumulado al juicio universal de quiebra, no puede ser tenido en cuenta, pues evidentemente queda fuera de la *vis atractiva* de ésta, tal como queda determinado en los artículos 1.173 y 1.186 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que no se refieren más que a la acumulación de procedimientos judiciales;

”Considerando que independientemente de este modo de enfocar la cuestión de competencia, el hecho es que en el caso planteado existen sobre unos bienes del mismo deudor dos embargos, uno del Juzgado de Primera Instancia de Sabadell y otro del Recaudador de Hacienda de Sabadell, y que es preciso, por consiguiente, dejar determinado cuál de ellos es el que puede seguir adelante sobre dichos bienes; sin que el hecho de que uno de los procedimientos sea un juicio universal de quiebra deba alterar, ni en favor ni en contra, esa resolución, pues si la quiebra no es bastante para que se incorporen los procedimientos administrativos con embargos contra los bienes del quebrado, tampoco puede pensarse que la fuerza de sujeción de unos bienes que supone el embargo judicial, vaya a perderse y a quedar a disposición de la Administración,

porque el juicio en que se había practicado haya quedado incorporado a la quiebra, ya que los procedimientos parciales quedan integrados en ella con todas sus actuaciones, aunque sometidos a la concurrencia de todos los acreedores que allí acuden;

”Considerando que se está, pues, ante el caso de dos autoridades competentes, cada una de ellas para su propio procedimiento, que derivan su fuerza de competencias independientes y que pueden proceder hasta el pago sobre los bienes que tienen embargados; por lo que siendo competentes las dos y habiendo coincidencia en los bienes que han sido trabados en una y otra, el conflicto se presenta no por la contradicción de las dos jurisdicciones, sino solamente por la incompatibilidad de los dos embargos, y que la constante jurisprudencia de los Decretos decisores de cuestiones de competencia ha seguido en tales supuestos el criterio de atribuir la preferencia entre los dos embargos sobre los mismos bienes al que ha sido anterior en el tiempo;

”Considerando que en el caso presente ese criterio coloca la preferencia en el embargo judicial, que es el de 21 de julio de 1965, y no a los demás sobre los que hubiera recaído el embargo de la quiebra con posterioridad a la traba fiscal de 22 de octubre;

”Considerando que ello no quiere decir que queden desconocidos los posibles derechos crediticios de la Hacienda, que pueden hacerse valer en el procedimiento judicial; si bien no porque la quiebra imponga una acumulación de procedimientos administrativos, sino simplemente porque el embargo administrativo no puede prosperar sobre unos bienes que ya estaban embargados por un Juzgado hasta que no queden libres de esa traba anterior.”

Se falla, por tanto, el conflicto a favor de la Audiencia Territorial, reconociendo así la competencia de la autoridad judicial. Sin embargo, este reconocimiento de competencia no es un reconocimiento indiscriminado: la competencia judicial prevalece sólo en relación con aquellos bienes que habían sido embargados con prioridad. En relación con aquellos bienes respecto de los cuales es evidente la prioridad de la administración, queda mantenida sin mayores problemas la competencia administrativa. Queda reconocida así la posibilidad de un orden diverso de prioridades.

3. *Conflicto surgido entre Audiencia Territorial y la Dirección General de Seguridad con motivo del desahucio administrativo seguido contra Policía Armado en situación de retirado. ¿Reviviscencia de normas? Prevalencia de la competencia jurisdiccional.*

Una vez más tiene que enfrentarse el Juez de conflictos con el supuesto del Policía Armado que al pasar a la situación de retirado no se muestra dispuesto a abandonar la vivienda que le había proporcionado la Dirección General de Seguridad, mediante un contrato de arrendamiento (5). Y, nuevamente, el Juez de conflictos vuelve a entender, apoyán-

(5) Véase últimamente los Decretos 322 y 323, ambos de 16 de febrero de 1967 (B. O. del 27), recogidos en el número 52 de esta REVISTA (enero-abril 1967), 308 y si-

dose expresamente en la interpretación dada por el Tribunal Supremo, que está derogado en la actualidad el Decreto de 25 de mayo de 1945, en el que la Dirección General de Seguridad trata de afirmar su competencia para desahuciar al Policía Armado. Dicho Decreto de 25 de mayo de 1945 disponía en su artículo 1.º: "Se hace extensivo el Decreto de 13 de abril último, sobre desahucios por el Instituto Nacional de la Vivienda, al Ministerio de la Gobernación, y en su virtud los Servicios o Direcciones Generales de este Departamento que tienen a cargo la construcción o administración de casas baratas, económicas, protegidas y similares podrán desahuciar y lanzar por sí, mediante el auxilio de los Agentes de la autoridad si fuese necesario, a los ocupantes de ellas en caso de falta de pago, de subarriendo o cesión no autorizados, de graves deterioros o mala conservación de la finca, de conducta inmoral del inquilino o cuando éste infrinja de cualquier otro modo los preceptos y normas a que se sujeta el disfrute de la vivienda. A tal fin aplicarán por impago el procedimiento que indica la Ley de 23 de septiembre de 1939."

Pues bien, este Decreto quedó derogado por la Ley de 15 de julio de 1954, que refundió la legislación de renta limitada. Sin embargo, el problema se plantea por la mención que hace de dicho Decreto de 25 de mayo de 1945, la Ley de Arrendamientos Urbanos de 13 de abril de 1956. En efecto, según su disposición final 2.ª: «A partir del plazo indicado en la disposición anterior, quedarán derogadas todas las disposiciones especiales dictadas en materia de arrendamientos urbanos, con excepción de las aludidas anteriormente, y de las siguientes...». Y en la enumeración que entonces se hace se menciona, en efecto, el Decreto de 25 de mayo de 1945. Este «no quedar derogadas» ¿significa que se vuelve a dar vigencia a una norma anteriormente derogada? ¿Se trata de un supuesto de lo que VILLAR PALASÍ (6) ha denominado *reviviscencia de la Ley por otra ley*? La afirmación del Juez de conflictos es terminante en relación con el problema: «que cualquiera que fuese el alcance que quisiera darse al hecho de que la segunda de las disposiciones finales de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 13 de abril de 1956, incluya en una larga lista de disposiciones especiales, que excluya de la derogación que especifica al Decreto de 25 de mayo de 1945, el caso es que ya ha quedado zanjado por el Tribunal Supremo (en sus citadas sentencias de 11 de marzo de 1963 y 22 de mayo de 1964) que en esto hay que ver más que la idea de otorgar vigor al Decreto, la de no privársela si la tuviera la legislación peculiar en que se haya encuadrado, dejándolo como está y que, a pesar de esa declaración, hay que tener a las disposiciones especiales como la de que se trata, sustituidas por lo previsto en la Ley de Viviendas de Renta Limitada».

Se reproduce así, literalmente, la argumentación contenida, entre

guientes, y los Decretos 816, 817 y 818, los tres de 13 de abril de 1967 (*B. O.* del 25), recogidos en el número 53 de esta REVISTA (mayo-agosto 1967), págs. 357 y siguientes.

(6) VILLAR PALASÍ, *Apuntes de Derecho administrativo*, 1.º, curso 1965-66, tomo II, Madrid, ed. lit., 108.

tros, en el Decreto 323/1967, de 16 de febrero, reproducido en el número 52 de esta REVISTA (enero-abril 1967), páginas 311 y siguientes.

Aún se insiste en la argumentación del fallo desde otra perspectiva: que además de que el artículo 121 del Reglamento de Viviendas de Renta Limitada de 24 de junio de 1955, no puede ir más allá de lo que permite el texto de la Ley sobre la materia, de 15 de julio de 1954, sus términos tampoco serían aplicables a este caso en que la Dirección General de Seguridad no es promotora ni propietaria del inmueble».

El resultado es, como se señalaba más arriba, que se entiende que la Dirección General de Seguridad no está habilitada para desahuciar administrativamente al policía armado en situación de retirado, admitiéndose que tal competencia está reservada a la jurisdicción ordinaria.

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO

Catedrático de la Universidad de Salamanca.

.....