II. - NOTAS

1—CONFLICTOS JURISDICCIONALES (*)

SUMARIO: CUESTIONES DE COMPETENCIA: 1. *Embargo de tranvías y otros bienes adscritos a concesión de servicio público para hacer frente al pago de salarios. La "continuidad" del servicio público. El problema de las expectativas de la Administración ante la reversión.* 2. *Embargos: prioridad en el tiempo.*

1. *Embargo de tranvías y otros bienes adscritos a concesión de servicio público para hacer frente al pago de salarios. La «continuidad» del servicio público. El problema de las expectativas de la Administración ante la reversión.*

Se ha destacado el papel que jugó en Francia la jurisprudencia de conflictos a la hora de perfilar y potenciar una de las que serían nociones cardinales del derecho administrativo, la noción de servicio público. El significado al respecto del *arrêt Blanco*—Decisión del Tribunal de Conflictos de 8 de febrero de 1873 (1)—, por ejemplo, es algo que ha sido profusamente reiterado. También se ha insistido hasta la saciedad acerca de la depreciación sufrida por dicha noción de servicio público. Con todo, se es consciente, por lo que respecta al Derecho español, de que no se puede contar con algo que sería imprescindible: un estudio sistemático, mínimamente serio y mínimamente exhaustivo, sobre el valor real actual de dicha noción. En materia tan influida por dogmáticas extranjeras—y, desde luego, por la dogmática francesa—vale la pena apoyarse, como criterio metodológico, en las palabras de un autor francés—Jean RIVERO—bien acogidas por la doctrina española: «Por eso, frente a las grandes síntesis, parece que la investigación científica de nuestro Derecho debe optar por el análisis» (2).

(*) En la presente crónica se recogen las resoluciones de conflictos publicados en el *Boletín Oficial del Estado* desde el 6 de abril al 14 de octubre de 1970.

(1) El *arrêt Blanco* puede verse recogido en LONG-WEIL-BRAIBANT: *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 5.ª ed., 1969, Sirey, París, págs. 5 y sigs,

(2) Tomo la cita de RIVERO, DE GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*. II, 3.ª ed., I, E, P,, Madrid, 1965, pág, 301, por nota, Tal criterio metodológico está muy extendido, como se sabe, entre los autores franceses. A título de ejemplo puede verse, entre otros, WEIL: *El Derecho Administrativo*, traducción española de L. RODRÍGUEZ ZÚÑIGA, Taurus, Madrid, 1964, especialmente págs. 27 y sigs, con referencia detallada a la noción de servicio público.

Pues bien, si destacaba el significado de la jurisprudencia de conflictos en el momento del potenciamiento de la noción de servicio público, es para resaltar ahora el interés que puede tener la decisión española de conflictos que estoy en trance de comentar a continuación. Interés, en el momento en que la estrella de dicha noción de servicio público ha declinado manifiestamente. Interés, también, desde la señalada perspectiva de análisis. Interés, sobre todo, para ver hasta qué punto la jurisprudencia española de conflictos es testimonio de la repetida crisis de la noción de servicio público. Desde luego, muchos de los grandes teóricos de la noción de servicio público se hubieran llevado una gran sorpresa de conocer este caso. En efecto, el Decreto 881/1970 de 18 de marzo («Boletín Oficial» 7 de abril), por el que se resuelve la cuestión de competencia surgida entre el Gobierno Civil de Pontevedra y la Magistratura de Trabajo de Vigo se enfrenta con el supuesto de que el edificio de las oficinas de una Compañía concesionaria de tranvías, diversos tranvías y otros bienes pertenecientes a la concesionaria, habían sido embargados. Pero creo que la sorpresa de los comentaristas habría sido mucho mayor si hubieran sabido que el embargo se había trabado para hacer frente a los salarios devengados por los obreros de la Compañía. ¡Tanto paternalismo rodeando el concepto de servicio público, tan buenos negocios unidos a la idea de concesiones de servicio público, tan conspícuas mentes jurídicas puestas de acuerdo para perfilar la regla de derecho de *la continuidad del servicio público*..., para terminar concluyendo con el embargo de los tranvías al objeto de pagar salarios de los obreros! Porque, además, hay reglas en el derecho positivo español que, al menos en su apariencia, se oponen tajantemente a la posibilidad de embargo de los bienes fundamentales para el funcionamiento de un servicio público. Así, por lo que respecta a los tranvías, es de aplicación lo que dispone el artículo 1.448, párrafo 1.°, de la Ley de enjuiciamiento civil, a cuyo tenor, «no se hará embargo en las vías férreas abiertas al servicio público, ni en sus estaciones, almacenes, talleres, terrenos, obras y edificios que sean necesarios para su uso, ni en las locomotoras, carriles y demás efectos de material fijo y móvil, destinados al movimiento de la línea» (3). Se trata, por tanto, de un fallo

(3) Este precepto de la Ley de Enjuiciamiento civil, al igual que otros de nuestro ordenamiento, como ha señalado y estudiado minuciosamente SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO en el lugar que cito luego en nota 4, sigue muy de cerca la tónica marcada por el artículo 3.° de la Ley sobre quiebras de las Compañías de Ferrocarriles, Canales y demás obras públicas, de 12 de noviembre de 1869. Dicho artículo 3.°, que aparece expresamente recogido en los *vistos* del presente Decreto, dice así: "Por ninguna acción judicial ni administrativa podrá interrumpirse el servicio de explotación de las vias férreas. En consecuencia, no podrá despacharse ni trabarse ejecución en las vías férreas abiertas al servivio público, ni en sus estaciones, almacenes, terrenos, obras y edificios que a ellos correspondan, o que sean necesarios para su uso, ni en las locomotoras, carriles, vagones y demás efectos del material fijo y móvil destinados al movimiento de la línea". Este precepto que, obsérvese, proviene del período abierto con la Revolución del 68, tiene una significación similar a la de las regulaciones de carácter administrativo que analicé en mi trabajo, *Aspectos del derecho administrativo en la Revolución*

que causa sorpresa desde el primer momento. Pero no es sólo inicial la sorpresa: el fallo hace prevalecer la competencia de la Magistratura *del Trabajo, bien que mediante la fórmula indirecta de declarar que* está mal suscitado el conflicto que había iniciado la Administración. Creo que vale la pena transcribir en su totalidad la fijación de hechos de este supuesto, tal y como se hace a lo largo de los dieciséis resultandos de que consta, pues de los mismos se deduce muy claramente el alcance del conflicto:

«Uno. Resultando: Que en fecha diecinueve de febrero de mil novecientos sesenta y ocho el trabajador y enlace sindical de la Empresa 'Tranvías de Mondariz a Vigo, S. A.', señor Cubero Alvarez, presentó demanda en la Magistratura de Trabajo de Vigo justamente con veintitrés trabajadores y empleados más de la misma Empresa reclamando salarios devengados y no percibidos, que ascendían en total, hasta enero de mil novecientos sesenta y ocho, a la cifra de ciento sesenta y siete mil trescientas noventa y tres pesetas con cuarenta y seis céntimos (167.393,46 pesetas); los demandantes solicitaron el embargo de bienes de la Empresa demandada en cantidad suficiente para cubrir el importe principal más costas, gastos e intereses.

Dos. Resultando: Que el Magistrado de Trabajo en providencia del día diecinueve de febrero de mil novecientos sesenta y ocho acordó el embargo preventivo solicitado, que se practicó el siguiente día cinco de marzo sobre una finca denominada 'Villa Felisa', que contenía un edificio de planta baja con destino a las oficinas de la Empresa, así como un cobertizo o galpón destinado al albergue de los vehículos de dicha Entidad concesionaria.

Tres. Resultando: Que el 18 de marzo de 1968 se celebró el correspondiente juicio en la Magistratura, manifestando los demandados que, efectivamente, se adeudaban por la Empresa las cantidades reclamadas, mas no se podían satisfacer 'por la ruina total de su tesorería y total carencia de posibilidades', añadiendo, además, que la Empresa 'tuvo que abandonar la concesión, cuya explotación se había hecho económicamente imposible'.

Cuatro. Resultando: Que el 23 de marzo de 1968 el Magistrado de Trabajo dictó sentencia estimando la demanda de los trabajadores; firme la sentencia, por providencia de 5 de abril de 1968 se requirió a la Empresa para que efectuara el pago, con apercibimiento de ejecución por vía de apremio, ordenándose, además, la anotación de embargo en el Registro de la Propiedad.

Cinco. Resultando: Que aparte del proceso anteriormente reseñado, por acta de la Delegación de Trabajo en Vigo se inició una nueva reclamación por salarios impagados, que ascendían a

---

de 1868 (Las regulaciones iniciales), en esta REVISTA, núm. 58 (1959), págs. 9 y sigs., especialmente pág. 44,

cincuenta y tres mil seiscientas dieciséis pesetas con treinta céntimos (53.616,30 pesetas), aviniéndose la Empresa 'Tranvías de Mondariz a Vigo, S. A.', a reconocer la deuda señalada, mas sin poder pagarla 'por carecer en absoluto de numerario y estar en franca crisis económica, como es de todos conocido'; a la vista de todo ello y previa solicitud de los demandantes, el Magistrado de Trabajo ordenó un nuevo embargo, dando cuenta de ello a la Jefatura de Obras Públicas de Pontevedra y Dirección General de Transportes Terrestres del Ministerio de Obras Públicas; el nuevo embargo se realizó por diligencia de 1 de agosto de 1968, comprendiendo otra vez la finca antes mencionada 'Villa Felisa', y seis coches-tranvías que estaban guardados en el galpón anejo.

Seis. Resultando: Que con independencia de las dos series de actuaciones judiciales anteriormente señaladas, la Empresa 'Tranvías de Mondariz a Vigo, S. A.', volvió a ser demandada una tercera vez ante la Magistratura por otros dos productores en reclamación de ciertas prestaciones de la Seguridad Social; que la Magistratura, en sentencia de 19 de noviembre de 1968 estimó parcialmente la demanda, condenando a la Empresa demandada a pagar a dos de sus trabajadores una cantidad, en total, de seis mil seiscientas tres pesetas; la sentencia llegó a ser firme y ejecutoria por no ser recurrida por la Empresa.

Siete. Resultando: Que nuevas reclamaciones de los mismos trabajadores mencionados en el primer resultando de este Decreto fueron también estimadas en sentencia del Magistrado de Trabajo de 30 de abril de 1968, relativa al pago de nuevos salarios devengados y no pagados; que ante la falta de pago por parte de la Empresa se trabaron de embargo los vehículos de la misma, matrícula PO-treinta y siete mil novecientos treinta, PO-treinta y siete mil novecientos treinta y uno, PO-treinta y siete mil novecientos treinta y dos, PO-treinta y siete mil novecientos treinta y tres, PO-treinta y siete mil novecientos treinta y cuatro y PO-treinta y siete mil novecientos treinta y cinco, y que además se reembargó la repetida finca denominada 'Villa Felisa'; el embargo de los vehículos señalados fue levantado por la propia Magistratura en virtud de tercería de dominio interpuesta por 'Transporte de Vigo, S. A.'.

Ocho. Resultando: Que tasados todos los bienes embargados a la Empresa deudora el día 5 de marzo de 1969 fue anunciada la subasta, que había de celebrarse el día 3 de mayo de 1969.

Nueve. Resultando: Que el Ingeniero Jefe de la Jefatura de Concesiones y Coordinación del Ministerio de Obras Públicas se dirigió al Magistrado de Trabajo de Vigo acusando recibo de la notificación a que se refiere el quinto resultando de este Decreto y manifestando que, a su juicio, era improcedente el embargo de los bienes de la concesionaria en virtud de lo dispuesto en la Ley General de Ferrocarriles y Ley de Enjuiciamiento Civil; criterio

éste que reiteró el Ingeniero Jefe de la Segunda Jefatura Regional el día 6 de junio de 1968.

Diez. Resultando: Que en fecha 21 de abril de 1969 la Jefatura Regional del Ministerio de Obras Públicas se dirigió al Magistrado de Trabajo de Vigo reiterando el anterior criterio y negando competencia a la jurisdicción laboral para enajenar la concesión ni ninguno de los bienes adscritos a la misma; señalaba además que la concesión estaba en trámite de declaración de caducidad y que, una vez ultimado este expediente, revertirían al Ministerio de Obras Públicas todas las instalaciones, material, etc., de la concesión; terminaba rogando que se suspendiese la subasta.

Once. Resultando: Que la Magistratura de Trabajo, en providencia de 28 de abril de 1968 suspendió la subasta hasta que por el Ministerio de Obras Públicas se resolviera lo pertinente como consecuencia del expediente de caducidad de la concesión repetida; contra dicha providencia recurrieron en reposición los trabajadores demandantes, oponiéndose al recurso la representación de la Empresa.

Doce. Resultando: Que en escrito de 29 de abril de 1969 el Gobernador civil de Pontevedra requirió de inhibición al Magistrado de Trabajo de Vigo por considerarle incompetente para llevar a cabo la ejecución que se tramitaba, solicitando que se apartara de ella y declinara su conocimiento en favor de la Jefatura Regional de Transportes. El requerimiento de inhibición se basaba en la disposición final primera del texto refundido de Procedimiento Laboral, artículo 1.448 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y artículo 3.° de la Ley de 12 de noviembre de 1869. En opinión de la Autoridad administrativa requirente, la prohibición de embargo contenida en los dos artículos últimamente citados impedía a la Magistratura de Trabajo ejecutar las sentencias dictadas contra 'Tranvías de Mondariz a Vigo, S. A.'. Junto con el requerimiento de inhibición se remitió a la Magistratura copia autorizada del dictamen del Abogado del Estado con idénticos argumentos.

Trece. Resultando: Que recibido el requerimiento, el Magistrado de Trabajo de Vigo, manteniendo en suspenso el procedimiento, dio traslado de aquél al Ministerio Fiscal y a las partes; la representación de los trabajadores se opuso al requerimiento de inhibición resaltando, de una parte, que la concesión, si bien incursa en caducidad, no estaba aún caducada de derecho, ni por consiguiente habían revertido los bienes a la Administración del Estado; de otra destacaba como hecho notorio la inexistencia de movimiento alguno en la línea de la concesionaria, de forma que los bienes embargados no afectaban a la explotación de la línea de transporte, ya de suyo paralizada.

Catorce. Resultando: Que el Ministerio Fiscal dictaminó favorablemente a la competencia de la Magistratura el día 6 de junio

de 1969; entendió el Fiscal que la prohibición de embargo de las vías férreas contenido en el artículo 1.448 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, así como la del artículo 3.° de la Ley de 12 de noviembre de 1869 tratan sólo de evitar que el servicio público pueda verse perturbado por una acción judicial, mas no consagra un privilegio que impida en todo caso ejecutar una sentencia contra este tipo de Empresas; señalaba además ser un hecho notorio que 'Tranvías de Mondariz a Vigo, S. A.', había cesado su actividad con anterioridad a los procedimientos que originan esta cuestión de competencia; puntualizaba asimismo que no se trataba de un embargo de la concesión, sino de ciertos bienes de la Entidad concesionaria y terminaba indicando que no correspondía a la Administración ejecutar o condicionar la ejecución sobre bienes que no son de su propiedad, pues en ese caso se invadirían las funciones jurisdiccionales.

Quince. Resultando: Que por auto de 20 de junio de 1969 el Magistrado de Trabajo se declaró competente para continuar la ejecución, rechazando el requerimiento del Gobernador civil de Pontevedra, por entender que los bienes embargados 'están paralizados, por lo que no están de hecho dedicados al servicio público, que no sufre menoscabo alguno y por otra parte no es la concesión administrativa lo que es objeto de embargo'.

Dieciséis. Resultando: Que ambas autoridades, la judicial y la administrativa, elevaron las actuaciones a la Presidencia del Gobierno, quien, por la Orden de 10 de julio de 1969, requirió el preceptivo informe del Consejo de Estado.»

Planteado el conflicto en estos términos, el Decreto, en su fallo, haría prevalecer, como antes señalé, la competencia de la Magistratura de Trabajo si bien por la vía indirecta de entender que la cuestión de competencia estaba mal suscitada. De esta manera, sin decidir expresamente la cuestión de competencia, no se admite que las pretensiones de la Administración prevalezcan, consolidándose, implícitamente, la competencia del órgano judicial que estaba conociendo. Los razonamientos jurídicos que conducen al fallo se expresan a lo largo de seis considerandos en los siguientes términos:

«Uno. Considerando: Que la presente cuestión de competencia ha surgido entre el Gobernador civil de Pontevedra y el Magistrado de Trabajo de Vigo al requerir el primero al segundo para que se declare incompetente en la ejecución de sentencias firmes de la Magistratura que suponen la enajenación de ciertos bienes propiedad de la Sociedad concesionaria 'Tranvías de Mondariz a Vigo, S. A.', debiéndose apartar—según su requerimiento—del procedimiento de ejecución y declinándolo en favor de la Jefatura Regional de Transportes Terrestres.

Dos. Considerando: Que, según el artículo 13, A. de la vigente Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 17 de julio de 1948 'no podrán suscitarse 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 recayere sobre el proceso mismo de ejecución del fallo', y que, por consiguiente, lo primero que se debe determinar para poder entrar en el fondo del problema es si el Gobernador civil de Pontevedra plantea una cuestión previa que afecte al proceso mismo de ejecución de las sentencias y resoluciones firmes de la Magistratura de Trabajo de Vigo de fechas 23 de marzo de 1968, 15 de abril de 1968, 30 de abril de 1968 y 19 de noviembre de 1968.

Tres. Considerando: Que el Gobernador civil de Pontevedra no suscita en realidad una cuestión previa, a resolver por la Administración, que pueda condicionar el modo de ser ejecutado el fallo, como pudieran haber sido la de si los bienes embargados figuran entre los que forman parte de la concesión y la de si se halla o no caducada, sino que se dirige más bien a que dichas sentencias firmes de la Magistratura no se ejecuten por el órgano judicial, sino por la Jefatura Regional de Transportes Terrestres, basándose para ello en la condición de concesionaria de tranvías que ostenta la Empresa deudora 'Tranvías de Mondariz a Vigo, S. A.', que ello se deduce del propio tenor del requerimiento de inhibición, cuando dice textualmente que 'requiere a esa Magistratura de Trabajo de Vigo para que se declare incompetente para llevar a cabo la ejecución que tramite, se aparte de ella y decline su conocimiento en favor de la Jefatura Regional de Transportes Terrestres'.

Cuatro. Considerando: Que, de acuerdo con el artículo primero, párrafo primero del texto refundido de Procedimiento laboral, 'la Jurisdicción del Trabajo es la única competente para conocer, resolver y ejecutar sus decisiones...' y, por ello, no puede pretender válidamente un órgano administrativo que no es parte en el proceso laboral, sustituir al órgano jurisdiccional en la ejecución de sus sentencias firmes.

Cinco. Considerando: Que el Gobernador civil de Pontevedra no propone en modo alguno un procedimiento alternativo de ejecución de las sentencias firmes por la Magistratura, en función de la continuidad del servicio o del interés público de la concesión cuya custodia tienen encomendada las autoridades administrativas, sino que acota su pretensión ante esta Jurisdicción de conflictos en la forma expresada en el requerimiento de inhibición que delimita formalmente el ámbito a que puede extenderse esta resolución; de manera que lo que pide es que se transfiera pura y simplemente la competencia de ejecutar una sentencia laboral firme de la Magistratura de Trabajo en un órgano administrativo, pretensión que, así planteada, tiene que ser forzosamente rechazada y veda hacer ulteriores consideraciones sobre el fondo.

Seis. Considerando: Que, por todo lo que antecede, no ha podido ser suscitada válidamente una cuestión de competencia a la Magistratura de Trabajo de Vigo, al estar el asunto judicial fenecido por sentencia firme y no haberse formulado cuestión previa alguna que recaiga sobre el proceso mismo de ejecución del fallo, sino tan sólo una pretensión de ejecución por una autoridad administrativa que no fue parte en el proceso.»

A la vista de este fallo, de alcance inmediato evidentemente concreto, como toda decisión jurisdiccional, pero susceptible, al mismo tiempo, de tener gran repercusión en cuanto se institucionalice la doctrina en él contenida, me parece de interés consignar unas cuantas reflexiones.

A) No hace relativamente muchos años que los tranvías (4) gozaban de un gran predicamento: «Va siendo ya opinión común que los tranvías, hoy por hoy—escribía Joaquín COSTA en un interesante trabajo publicado en 1882—responden mejor que las líneas secundarias de ferrocarriles, a las necesidades que unos y otros vienen a satisfacer» (5). Entre las diversas razones que se señalaban para defender el interés por los tranvías ocupa lugar importante la de las posibilidades de enriquecimiento que ofrecía a determinados sectores el nuevo sistema de transportes. El mismo Joaquín COSTA expresa bien claramente esta idea en los siguientes términos: «Todavía ofrece este sistema de transporte otro aspecto económico que lo recomienda eficazmente a la atención de los poderes

(4) Sobre la problemática jurídica de los tranvías puede verse, por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ordenación jurídica de los transportes madrileños*, Madrid, 1954, páginas 11 y sigs. GUAITA: *Derecho Administrativo Especial*, IV, 2.ª ed., Librería General. Zaragoza, 1970, págs. 261 y sigs. Me ha sido de especial interés, igualmente un trabajo, en vías de redacción ahora, de SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO sobre el régimen jurídico de la RENFE. El núcleo original de este trabajo lo constituyó la lección magistral que preparó para las oposiciones que debió realizar para acceder a la cátedra que ahora regenta en la Universidad de Barcelona. Tuve oportunidad de oír dicha lección y he podido utilizar también las notas y material de la misma. Conserva en algunos aspectos gran actualidad todavía el trabajo de Joaquín COSTA, que cito en la nota siguiente.

(5) Joaquín COSTA: *Los tranvías y los ómnibus*, "Revista General de L. y J.", tomo LXI, Madrid, 1882, pág. 189. Por cierto, que en este trabajo se contienen interesantes consideraciones desde la perspectiva de la "cláusula de progreso de los servicios públicos", al aludirse a "la colisión de intereses y de derechos ocurrida en Barcelona y Madrid, entre los tranvías y los ómnibus "Rippert" (pág. 187 y *passim*). Me extraña no haber visto citado este trabajo ni la *Consulta impresa* sobre el mismo tema, debida a don Laureano FIGUEROLA, don Florencio ALVAREZ OSORIO y otros, que el mismo COSTA cita, en el libro de MEILÁN: *La "cláusula de progreso" en los servicios públicos* (con prólogo de VILLAR PALASÍ), Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1968. Me extraña, sobre todo, cuando el propio MEILÁN afirma que "la bibliografía es escasa y de no muy fácil acceso" (pág. 29) y que "en España prácticamente no hay apoyo bibliográfico" (pág. 30). Y me extraña también por la pretensión de MEILÁN de querer con su trabajo contribuir a la "españolización" del Derecho Administrativo (pág. 9).

públicos, de los hacendados y de los capitalistas; y es el aumento considerable de valor que experimenta la propiedad inmueble cuando le alcanza el beneficio de los tranvías o de los ferrocarriles rurales. De aquí el que a menudo la iniciativa de la construcción de estos haya partido de los grandes propietarios e industriales, y cuando no, que la hayan favorecido con medios positivos, convencidos de que en ello tenían un interés directo» (6).

La situación, al parecer, tan halagüeña (7) para con los tranvías cambió radicalmente de signo. Hasta el punto—y aquí no queda más remedio que hacer caso omiso de una larga evolución—, que ahora se señala, en cambio, que hoy los tranvías tienen legalmente mala prensa (8). Pero no sólo legalmente, es decir, no sólo en el terreno de las normas. No es infrecuente que ante la jurisprudencia aparezcan los tranvías poniendo en evidencia su situación crítica, en ocasiones, en el sentido más estrictamene financiero de la expresión. El caso que ahora se comenta constituye ejemplo bien significativo. También lo es, por ejemplo, el contemplado por la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1958 (Arz. 1369) referente a la Compañía «Tranvías de Miranda», de Santander. Por cierto que si recuerdo ahora este caso es porque ofrece algún que otro punto de contacto con el Decreto de Conflictos que se viene estudiando ahora. Se planteaba en el caso de la sentencia de 1958

(6) Joaquín COSTA, op. cit., pág. 190.

(7) Hay otro párrafo de COSTA que creo vale la pena retener aquí. Dice concretamente: "Mirados desde un punto de vista rentístico, los tranvías pueden constituirse en fuente caudalosa de ingresos para la hacienda municipal. Y, por el contrario, pueden las autoridades construirlos o adquirirlos para entregarlos a la libre circulación, como un servicio gratuito, al igual de las aceras o del empedrado, de las fuentes públicas, del alumbrado, etc., atendiendo únicamente al fin de mejorar la viabilidad general". (op. cit., pág. 191). Creo que el párrafo tiene interés, Hay que hacer, desde luego, una advertencia, y es la de que en aquella época el concepto de tranvías se refiere exclusivamente a las vías, a los raíles. Pero en todo caso es un testimonio más de la opinión tan generalizada en la época, de que el Estado, o los entes públicos en general, deben tender a poner *gratuitamente* el mayor número de servicios posibles a disposición de los ciudadanos. Es un tema éste que me ha interesado especialmente al estudiar el uso común general de los bienes de dominio público y ver cómo se planteaba el problema de la gratuidad. Algún día me gustaría poder ofrecer un estudio sistemático sobre el mismo. Porque hay, como es sabido, una, a mi modo de ver alarmante, tendencia a exigir retribuciones por parte de los entes públicos por la realización de actividades elementales: desde el cobro a los propietarios de automóviles en concepto de utilización de las vías públicas, hasta el cobro por la contemplación por los objetos de valor histórico o artístico, pasando por las mil y una forma de convertir en onerosos usos que habían sido, o, podían ser, perfectamente gratuitos: exigencia de cabina—de pago— para bañarse en determinadas playas; tiket para entrar en una plaza mayor cerrada transitoriamente para convertirse en verbena popular—de pago—; tiket para pasar a las terrazas en un aeropuerto, etc., Molesta, desde luego, esta mecantilización de usos ciudadanos. Aunque, en definitiva, en un sistema capitalista, los entes públicos, cada ente público, en concreto, puede convertirse en un capitalista más.

(8) La expresión es textualmente de GUAITA: *Tratado*, IV, pág. 262, por nota.

el problema del cese de funcionamiento del servicio de tranvías por la insuficiente rentabilidad del mismo. Se planteaban en la sentencia, consecuentemente, los problemas de caducidad y reversión (9). Y, también allí, se había dado ocasión a una subasta de bienes de la Compañía, con motivo del incumplimiento de obligaciones financieras, con la particularidad de que en aquel caso la subasta se hacía a favor del Estado, promovida, en concreto, por la Recaudación de Contribuciones (10). No es este el momento para insistir más, tratando de estudiar otros casos similares. Debe quedar claro que el supuesto contemplado por el Decreto que ahora se comenta no es, a pesar de las apariencias, tan excepcional ni quizá tan sorprendente. La fase de agonía de un servicio público, con la que habría que contar imprescindiblemente a la hora de intentar cualquier formulación general, va a normalizar la aplicación de unas reglas jurídicas consideradas, desde luego, como inaceptables e inimaginables, en las fases de potenciamiento y auge de dicho servicio público. Como en otros tantos sectores de la realidad, el derecho de los servicios públicos no es sólo el derecho de los momentos de esplendor, sino también el derecho de los momentos de ruina y liquidación. Pienso que con mucha frecuencia la ideología engañosa escondida tras la noción del servicio público (11) ha conseguido enturbiar la anterior constatación.

B) *Las pretensiones sostenidas ante la Magistratura de Trabajo que determinarían el planteamiento del presente conflicto parecen afectar,*

---

(9) El problema de la reversión se había planteado de manera central en otra sentencia del Tribunal Supremo referente también a la propia Compañía "Tranvías de Miranda", la Sentencia de 22 de diciembre de 1954 (art. 3.150), sobre la que habrá ocasión de insistir más adelante. A esta sentencia se refiere GUAITA, op. cit., pág. 262, y GARRIDO FALLA: *Efectos económicos de las concesiones de servicios*, en esta REVISTA, número 45 (1964), pág. 241.

(10) La reversión iba a beneficiar al Ayuntamiento de Santander. En materia de tranvías, como se sabe, se produce con frecuencia la distinción entre Administración que ostenta la competencia sobre el servicio público—o sobre aspectos importantes del mismo— y Administración beneficiaria de la reversión. El tema fue estudiado minuciosamente por GARCÍA DE ENTERRÍA en el trabajo antes citado. Pues bien, en la Sentencia en cuestión, se dice de la Compañía concesionaria, en el considerando quinto, que "... tenía que incumplir importantes obligaciones, como la de carácter fiscal, que determinó *la subasta de sus bienes, anunciada por la Recaudación de Contribuciones*...". A esta Sentencia se refiere GUAITA, loc. cit.

(11) No es este el momento para entretenerse en ello, pero pienso que es un tema de gran interés el de las ideologías a que ha podido servir la noción jurídica realmente fundamental de servicio público. ¿Hasta qué punto ha servido para desdibujar —para ocultar, en definitiva—una no participación de los ciudadanos en la efectiva organización y gestión de los servicios? ¿Hasta qué punto ha servido para contribuir a dejar manos libres a los inversores en el sector de servicios públicos? ¿Hasta qué punto ha servido para frenar y detener las reivindicaciones laborales y sociales de quienes trabajaban en dichos servicios?, etc.

por lo menos, a dos puntos cruciales en la noción de servicio público: afectan, por una parte, al bien jurídico de la continuidad del servicio público; afectan, en segundo lugar, al bien jurídico de la reversión en favor de la Administración de la masa de bienes integrantes de la concesión. ¿Cuál es la respuesta que da a ambas cuestiones el Juez de Conflictos? Paso a ocuparme de ello a continuación.

No voy a referirme ahora con detalle al planteamiento del principio de continuidad del servicio público. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO lo ha estudiado con detalle, referido, genéricamente, a los ferrocarriles (12). La sentencia antes citada de 22 de diciembre de 1954—sobre recurso planteado por la «S. A. Tranvías de Miranda»—formula el principio de manera muy precisa en relación concreta con los tranvías (13). Sólo quiero señalar que el problema se plantea, en forma más o menos indirecta, en el presente Decreto. El planteamiento no trasciende a los considerandos. Sin embargo, a lo largo de los resultandos, se hace intensa referencia al mismo, al sostenerse el punto de vista de Magistratura: el argumento común va a ser el de que la línea estaba parada y los tranvías sin funcionar, no afectando, por tanto, el embargo, al funcionamiento del servicio. Aunque no se diga se está sobreentendiendo, por tanto, que el embargo no puede afectar a la continuidad del servicio público por la sencilla razón de que el servicio ha dejado ya de funcionar (14). Recuérdense, por ejemplo, los siguientes textos:

> «De otra destacaba como hecho notorio la inexistencia de movimiento alguno en la línea de la concesionaria, de forma que los bienes embargados no afectan a la explotación de la línea de transporte, ya de suyo paralizada». (Exposición de la representación de los trabajadores, recogida en el resultando número 13).

---

(12) Me remito aquí al trabajo citado sobre la RENFE.

(13) Se trataba, en concreto de la reversión de la línea del tranvía Urbano de Puerto Chico a Cuatro Caminos (Santander), concedida a la Empresa Nueva Montaña, que pasó por subrogación a la Compañía recurrente (considerando primero). Pues bien, en el considerando quinto se dice textualmente: "que la reversión, como signo que es del cumplimiento normal de las concesiones administrativas, ha de entenderse que abarca la totalidad de los elementos que contribuyen a hacer eficaz aquéllas, por la razón obvia de que los servicios públicos que las componen tienden a su realización a través del *principio de la continuidad que impulsa las necesidades de general interés, continuidad que por constituir el plasma de la actividad administrativa*, reprime y desecha la desintegración de cualquiera de los medios sustanciales para la verificación de un servicio que la Administración ha de continuar después de extinguida la concesión otorgada...". Por su parte, el considerando sexto comienza afirmando que "para evitar el quebranto de *ese principio de la continuidad en la realización del servicio público y procurando su ejecución*, fue escrito el artículo 23 de la Ley General de Ferrocarriles..."

(14) No conozco de cerca las circunstancias concretas de este caso. Pero del texto del Decreto se deduce que la interrupción no es una interposición ocasional, sino de mayor alcance.

«Señalaba además ser un hecho notorio que 'Tranvías de Mondariz a Vigo, S. A.', había cesado su actividad con anterioridad a los procedimientos que originan esta cuestión de competencia». (Dictamen del Ministerio Fiscal, recogido en el resultando número 14).

«Rechazando el requerimiento del Gobernador Civil de Pontevedra, por entender que los bienes embargados 'están paralizados, por lo que no están de hecho dedicados al servicio público, que no sufre menoscabo alguno'». (Auto del Magistrado afirmando su competencia, recogido en el resultando número 15).

Entiendo que dichos argumentos suponen una interpretación tácita del artículo 1.448 LEC y concordantes: no se niega aplicabilidad a la doctrina de tales preceptos. Tales preceptos contemplan la interrupción del funcionamiento del servicio..., pero como el servicio ya no funciona, no se produce en realidad tal interrupción con el embargo (15).

C) El tema de la reversión de las concesiones de servicios es un tema fundamental. Es un tema fundamental con entidad propia, pero

(15) Hay una vieja decisión de conflictos que puede ser recordada aquí, que contempla el supuesto prácticamente contrario al del Decreto que ahora se estudia. Se trata del R. D. de 2 de agosto de 1914, en el cual el ferrocarril no ha empezado todavía a funcionar. Dicha decisión ha sido estudiada por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, en el trabajo antes citado. La descripción de hechos que tomo del extracto del Diccionario Alcubilla es la siguiente:

"D. Robustiano MARQUÉS contrató con una Compañía de ferrocarriles la construcción de las obras de fábrica, explanación y túneles de un trozo de la vía férrea. Suspendidos los trabajos por la empresa, pretendió el contratista obtener la liquidación y pago de las obras ejecutadas, y en vista de lo infructuoso de sus gestiones, dedujo demanda contra aquélla, solicitando la rescisión del contrato, la liquidación y pago de las obras, el abono de materiales, etc. En ejecución de la Sentencia dictada, de acuerdo con las pretensiones del actor, se embargó a la Compañía, entre otros bienes, una finca rústica, que fue subastada y adjudicada al demandante. Entendiendo el Gobernador que con ello había invadido el Juzgado las atribuciones de la Administración, le promovió competencia, que el Gobierno resuelve a favor de la autoridad judicial, vistos los artículos 1.448 de la LEC y 3.º y 5.º de la de 12 de noviembre de 1869",

Los considerandos son del siguiente tenor:

"Que según las disposiciones citadas de la Ley de 12 de noviembre de 1869, y de la de Enjuiciamiento civil, no podrá hacerse embargo ni despacharse ejecución en las vías férreas abiertas al servicio público, ni en los bienes y efectos del material fijo móvil destinado al movimiento de la línea, pero esta prohibición no puede considerarse extensiva a aquellos otros bienes que no son necesarios al movimiento y explotación del camino, ni a las Compañías que no tienen terminadas y en uso las vías férreas, pues lo que la Ley ha querido evitar es que se interrumpa por una acción judicial o administrativa el servicio público que se lleva a cabo por la explotación de aquéllas".

"Que en el presente caso, por tratarse de una Compañía que no tiene todavía terminada la construcción de la línea férrea ni abierta ésta, por tanto, al servicio público, es perfectamente procedente y legal el embargo decretado y la ejecución despachada,

también decisivo por la repercusión que tiene sobre el tema del servicio público: no podrá hablarse del servicio público con exactitud hasta que no se conozca bien la teoría y la práctica de las reversiones. Pues bien, es lamentable que, si bien existen estudios parciales muy interesantes (16), no se pueda contar con estudios de carácter general mínimamente exhaustivos. ¿También aquí, la ideología engañosa escondida tras la noción de servicio público ha conseguido que quedara en la penumbra este aspecto tan fundamental cual es el de la reversión de la concesión de servicio público? Digo esto porque no es infrecuente, y el presente caso constituye un buen testimonio, que en el momento de la reversión de determinada concesión de servicio público, el servicio, tal y como revierte, sea manifiestamente insusceptible de funcionar. Todo el viejo «problema ferroviario» constituye igualmente un argumento de gran peso. Y repito ahora lo que antes señalaba: el derecho de los servicios públicos no es sólo el derecho de los momentos de esplendor, sino también el derecho de los momentos de ruina y liquidación ¿No hay manera de conectar las fases de decadencia con las fases de rentabilidad de los períodos brillantes? Porque además, y digo esto con carácter general y sin pretender demasiada concreción, con motivo del efecto de los amplios plazos previstos para la reversión, sucede en ocasiones que las personas titulares efectivas de las utilidades de una concesión en los momentos de rentabilidad de la misma, han conseguido hacer su mutis por el foro para cuando llegan los momentos penosos desde la perspectiva de la rentabilidad de la concesión. Serían muchos los ejemplos que pudieran aducirse en los que pudiera observarse el cumplimiento de la siguiente Ley: en los momentos de rentabilidad, rentabilidad para el concesionario inversor; si la rentabilidad desaparece, la concesión vuelve a la Administación—es decir, se carga a la comunidad— mediante el procedimiento jurídico previsto que normalmente suele ser la declaración de caducidad. Si la concesión sirve entonces para muy poco o prácticamente nada ¡allá la comunidad! Se trata de un ejemplo más de socialización de pérdidas. ¿No es necesario tener en cuenta todas estas particularidades al hablar con carácter general de las concesiones de servicio?

Pues bien, en relación con la problemática general de la reversión de las concesiones de servicio, el presente Decreto de competencia permite insistir sobre un punto concreto de gran interés: ¿cuál es la situación jurídica concreta de la Administración en relación con los bienes de la concesión que deben revertir a su favor, antes de que se produzca la reversión? ¿qué clase de titularidad ostenta la Administración? ¿Puede

---

según las reglas generales de procedimiento y los preceptos de las leyes especiales que rigen sobre la materia".

"Que a la jurisdicción ordinaria corresponde, y de una manea concreta al juez que ha entendido en el pleito, llevar a efecto la sentencia firme en el mismo recaída, según el artículo 2.º de la Ley de Enjuiciamiento civil".

(16) Puede recordarse, entre ellos, el antes citado de GARRIDO FALLA: *Efectos económicos de la caducidad de las concesiones de servicios.*

hablarse de algún derecho o se trata sólo de meras expectativas? Por supuesto que no pretendo entrar a resolver tan importante problema. Quiero sólo poner en evidencia cómo el presente caso testimonia que el problema no está resuelto en forma satisfactoria.

Contemplando el problema concreto en relación con los tranvías, Joaquín COSTA (17), afirmaba que corresponde a la Administración la nuda propiedad (18) de los mismos—recuérdese que con la expresión tranvía se está aludiendo sólo a *las vías*—. Entre los actuales tratadistas. Garrido FALLA, hablando ya con carácter de generalidad, entiende que es mucho más débil la posición de la Administración: «A veces la legislación incluye ciertas normas de garantía y conservación de los bienes que, afectados al servicio concedido, han de revertir en su día a la Administración. Se apunta así—dice—hacia una especie de *ius ad rem* que no es, sin embargo, suficiente para empañar la titularidad dominical del concesionario sobre tales bienes» (19).

---

(17) J. COSTA, op. cit., 207, se ocupa del problema al aludir, en concreto a los derechos y participación de los Ayuntamientos en los tranvías urbanos. Habla así, entre otros derechos, de "reversión de las líneas a la autoridad concedente, o consolidación del dominio útil, que corresponde a los concesionarios, con el dominio directo, que compete a aquélla, transcurrido que sea el plazo de la concesión. El verdadero dueño de los tranvías, aunque con propiedad nuda, es la Administración pública: el concesionario es un mero usufructuario, y no adquiere otro derecho, por virtud de la concesión, que el de explotar la vía un cierto número de años, que en España es de 60 (al principio fue 99), en Bélgica de 50, en Austria de 30, en Italia de 20, en Inglaterra de 21 (aunque en condiciones distintas de las del Continente), etc. Por consiguiente, una vez que haya expirado ese plazo, la vía pública deberá volver a su primitivo estado, levantando el material fijo del tranvía, o de lo contrario, entrar en posesión de éste el público, para que lo disfrute en libre circulación, o la corporación representante de la colectividad, para que lo explote en beneficio de la hacienda pública". En la pág. 212 afirma, "La Administración pública, como propietaria del tranvía, puede constituir sobre éste diversos usufructos". Y en la página 215 insiste: "Queda dicho que la autoridad de quien depende la calle o camino donde se ha establecido el tranvía, es propietaria de éste, y que la concesión recae tan sólo sobre el usufructo de él por un tiempo limitado".

(18) Téngase en cuenta que el artículo 119 del Reglamento de la Ley de Ferrocarriles, aprobado por R. D. de 24 de mayo de 1878, vigente en la época en que escribe COSTA, y vigente todavía—precepto incluido en el capítulo referente a las condiciones generales que habrán de observarse en la ejecución y explotación de los tranvías—dispone: "Al expirar la concesión la Empresa entregará a quien corresponda, en buen estado de servicio el tranvía, sus dependencias, material y medios de tracción, y el Gobierno, Diputaciones o Ayuntamientos a quien se haga la entrega, *entrarán en el pleno disfrute* de los vencimientos que produjere la explotación del tranvía". Por su parte, el artículo 23 de la Ley de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877 dispone: "Al terminar el plazo de la concesión adquirirá el Estado la línea concedida con todas sus dependencias, entrando en el *goce completo* del derecho de explotación".

(19) GARRIDO FALLA: *Tratado*, II, pág. 349, y añade, por nota, tras aludir al artículo 128 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales: "Supuesto que la doctrina moderna no admite el *ius ad rem*, como categoría técnico-jurídica propia, la discusión debe contraerse a si debe admitirse la existencia de un verdadero derecho

Pues bien, en el decreto que se comenta, sin plantearse el problema, se están sufriendo claramente sus consecuencias. Parece que no se duda que los bienes embargados son, lisa y llanamente propiedad de la Compañía concesionaria.

a) En el resultado 14, al extractarse el dictamen del Ministerio Fiscal se afirma:

> «Puntualizaba asimismo que no se trataba de un embargo de la concesión, sino de ciertos bienes de la Entidad *concesionaria* y terminaba indicando que no correspondía a la Administración ejecutar o condicionar la ejecución sobre *bienes que no son de su propiedad*, pues en este caso se invadirían las funciones jurisdiccionales»

Incluso, en el considerando primero, al describirse el alcance de la cuestión de competencia, se alude a «la enajenación de *ciertos bienes propiedad de la Sociedad concesionaria*...».

b) En el resultando séptimo se alude a cómo también fueron embargados determinados vehículos, pero, en cambio,

> «el embargo de los vehículos fue levantado por la propia Magistratura en virtud de tercería de dominio interpuesto por 'Transporte de Vigo, S. A.'».

Este incidente parece demostrar que no cabía duda de que los vehículos embargados a la concesionaria eran propiedad de otra entidad. En cambio, en ningún caso aparece la Administración como intentando defender o recuperar bienes de su propiedad.

c) La propia Administración, tal y como se deduce del resultando décimo, aludía a bienes *adscritos* a la concesión y «señalaba además que la concesión estaba en trámite de declaración de caducidad, y que, una vez ultimado este trámite, revertirían al Ministerio de Obras Públicas todas las instalaciones, material, etc., de la concesión...». Nada positivo al respecto parece deducirse de la expresión utilizada por la propia Administración, dado que, por otra parte, del mismo Decreto no se deduce ninguna consecuencia especial—de especial relevancia jurídica—a

---

real de la Administración concedente sobre los bienes revertibles. Mi *opinión* es contraria ya que: *a*) La doctrina moderna es, en general, obligacionista, sobre todo desde los conocidos ataques que a la esencia misma del derecho real formuló WINSCHEID en el siglo pasado. *b*) Por consecuencia—y aún admitida la posibilidad lógico-jurídica del derecho real—, queda robustecida la tendencia contraria al *numerus apertus* de los mismos (contra lo que pudiera desprenderse del artículo 2.º de la Ley Hipotecaria y de su Reglamento), por lo que resulta muy cuestionable cualquier figura distinta de las clásicas conocidas. *c*) No se observa el poder inmediato de la Administración sobre tales bienes, por lo que si el concesionario enajenase sin el correspondiente permiso de la Administración, no podría perseguir la cosa en manos de terceros...".

la calificación de los bienes como bienes *adscritos* a la concesión. En resumen, y para concluir con este punto: ninguna trascendencia se otorgaba al bien de la continuidad del servicio público; tampoco se da ahora ninguna relevancia al bien de la reversión a favor de la Administración de los bienes de la concesión. ¿Ninguna relación hay entre los bienes y la Administración que debe beneficiarse con la reversión de los mismos? ¿es que en la práctica y al margen de las grandes proclamaciones jurídicas, la Administración queda indefensa en relación con bienes que deberían revertirle incluso en fecha muy próxima? (20). ¿Ostenta la Administración sólo posibilidades genéricas de vigilancia? ¿Es que la Administración se confió en una postura mayestática, y descuidó el haber puesto en marcha procedimientos que estaban a su alcance?

D) El Decreto que, ciñéndose a un punto muy concreto, deja, como se ha visto, sin resolver muchos otros, parece dar la impresión de que estima incorrecto el planteamiento dado por la Administración y de que la Administración, en definitiva debería haber acudido a otros procedimientos.

El Juez de Conflictos, como se sabe, no entra en el fondo y se limita a declarar mal suscitado el conflicto. Utiliza como argumento de apoyo para esta decisión el principio de que para suscitar un conflicto hay que proponer como contrapartida un procedimiento alternativo (considerando 5). Es decir, el principio de «suscitar para reclamar el conocimiento» pero no «suscitar para paralizar el problema». Se trata de un principio difícil, sobre el que quiero ocuparme alguna vez con detenimiento, pero que está siendo utilizado frecuentemente por la jurisprudencia de conflictos (21), y que en el presente caso sirve para impedir que prevalezca la pretensión de la Administración. Pero aún sin entrarse en el fondo de la problemática hay dos tipos de insinuaciones a lo largo de las argumenaciones del Decreto, que creo de interés recoger aquí.

---

(20) Aún puede suscitarse aquí otro interrogante desde una perspectiva que juzgo realmente interesante: los bienes adscritos al servicio público de tranvías aunque sea explotado por un concesionario ¿tienen la condición de bienes de dominio público? El interrogante puede parecer obvio, pues a simple vista no se dudaría en dar una respuesta afirmativa. Sin embargo, sorprende que ninguna consideración al respecto se haga a lo largo del Decreto. Recuérdese que la legislación local—que al parecer no es de aplicación directamente a este caso—, enumera entre los bienes de servicio público los "Parques de vehículos y de extinción de incendios, elementos de transporte terrestre, marítimo, fluvial, subterráneo y aéreo, estaciones, puertos y aeropuertos..." (artículo 4, *1*, Reglamento de Bienes). Por su parte, la vieja pero todavía en parte vigente Ley de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877, dispone en su artículo 7, "todas las líneas de ferrocarriles de servicio general son de dominio público y serán consideradas como obras de utilidad pública, que llevan consigo la expropiación forzosa". Sobre el tema de la demanialidad de los diversos elementos destinados al servicio ferroviario, me remito al trabajo de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, citado.

(21) Véase, por ejemplo, últimamente, la importancia que adquiere el principio en el Decreto 299/1969, de 20 de febrero, así como el comentario que le dediqué en el número 60 (1969) de esta REVISTA, especialmente págs. 185-86.

La primera se contiene en el considerando cuarto, cuando se dice que

> «no puede pretender válidamente un órgano administrativo *que no es parte en el proceso laboral*, sustituir al órgano jurisdiccional en la ejecución de sus sentencias firmes».

¿No constituye esto una especie de lejano reproche a la Administración *por no ser parte* en el proceso laboral y por haber intervenido tan tarde, en definitiva, en el problema? (22).

La segunda insinuación, más precisa ya, se refiere a la forma concreta de plantearse por la Administración la cuestión de competencia. Está contenida en el considerando tercero en los siguientes términos:

> «que el Gobernador Civil de Pontevedra no suscita en realidad una cuestión previa, a resolver por la Administración, que pueda condicionar el modo de ser ejecutado el fallo, *como pudiera haber sido* la de si los bienes embargados figuran entre los que forman parte de la concesión y la de si se halla o no caducada, sino que...».

Creo que hay en estas palabras un reproche claro a la forma de actuación de la Administración. Reproche claro que da a entender que de haberse planteado la cuestión en otros términos—los sugeridos—podría haber prevalecido el punto de vista de la Administración.

2. *Embargos: prioridad en el tiempo.*

En dos Decretos resolutorios de sendas cuestiones de competencia se da entrada a la regla tradicional (23), de que en caso de embargos coincidentes sobre unos mismos bienes debe prevalecer la competencia del órgano que hubiera embargado con prioridad en el tiempo. Se trata, por una parte, del Decreto 1.493/1970, de 21 de mayo (*B. O.* de 2 de junio), por el que se resuelve la cuestión de competencia surgida entre el Delegado de Hacienda de Valencia y el Juez de Primera Instancia de Carlet, fallándose a favor del Delegado de Hacienda. El segundo caso lo constituye el Decreto 1.392/1970, de 30 de abril (*B. O.* de 26 de mayo), por el que se resuelve la cuestión de competencia surgida entre la Audiencia territorial y la Delegación de Hacienda, ambas de

(22) De la descripción de hechos que se hace en los resultandos—especialmente resultandos 5.°, 8.° y 9.°—, da la impresión de que la Administración sólo interviene cuando ya han sido tasados todos los bienes embargados y cuando se anuncia la subasta. Dicha tasación se fecha el 5 de marzo de 1969 (resultando 8.°) y, en cambio, el embargo que se había realizado el 1.° de agosto de 1968 había sido comunicado por el Magistrado a la Jefatura de Obras Públicas de Pontevedra y a la Dirección General de Transportes Terrestres del Ministerio de Obrs Públicas (resultando 5.°).

(23) Véase, últimamente, lo señalado en el número 61 (1970) de esta REVISTA, páginas 180 y siguientes.

Zaragoza. Se plantea en este Decreto el problema del enfrentamiento entre los intereses de la Hacienda y los intereses de la economía nacional que viene trascendiendo a algunas decisiones de conflictos recientes (24). Se afirma, al respecto en el resultando cuarto,

> «que en fecha 24 de noviembre de 1968, la representación de la Empresa «Engranajes de Precisión, S. A.», solicitó del Juzgado de Primera Instancia de Zaragoza, a quien correspondió también conocer de este negocio, en virtud de reparto, tuvo por solicitada la declaración del estado de suspensión de pagos en providencia de 11 de diciembre de 1968. De esta providencia se dio traslado, entre otros, al Recaudador de Contribuciones de la Zona Primera. Con fecha 13 de diciembre de 1968 el Delegado de Hacienda de Zaragoza se dirigió al Juzgado de Primera Instancia número 5, expresando que hacía uso de su derecho de abstención y que continuaría utilizando, para la cobranza de sus créditos contra el suspenso el procedimiento administrativo de apremio. Ello, no obstante—añadía—dada la importancia que en el orden industrial y económico regional pudiera tener el funcionamiento de la Empresa suspensa, la Delegación estaba dispuesta a considerar cualquier solicitud de aplazamiento debidamente avalada».

También se reitera en el presente Decreto el criterio tradicional de que la ejecución no se entiende concluida hasta que han sido entregados todos los bienes al adjudicatario. Al respecto es interesante lo que se razona en el considerando sexto:

> «Que el procedimiento de apremio administrativo no puede considerarse ultimado, ya que, si bien por parte de la Administración se celebró la subasta de un lote único de bienes del deudor que se adjudicó a don Joaquín Gallego Guillén, dicho lote subastado no pudo ser íntegramente entregado al adjudicatario por suspender la entrega la propia autoridad judicial; y es doctrina mantenida en numerosos Decretos resolutorios de competencias, que puede plantearse la cuestión de competencia, aunque el procedimiento de apremio haya llegado hasta la aprobación del remate y la entrega al rematante de parte de los bienes, 'pues la ejecución no puede entenderse terminada con una declaración, sino con el cumplimiento físico de lo que en ella se pretende y aún estaba pendiente—dice el Decreto resolutorio de 20 de diciembre de 1951—en el momento de recibirse en el Juzgado el requerimiento de inhibición la entrega de parte de los bienes rematados'. Doctrina ésta confirmada en otros Decretos posteriores, como el de 2 de noviembre de 1967, resolutorio del conflicto surgido entre la

(24) Véase, últimamente, lo señalado en el número 61 (1970), de esta REVISTA, páginas 188 y siguientes.

Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y la Delegación de Hacienda de Sevilla, y en el Decreto de 1 de mayo de 1969, resolutorio de competencia surgida entre el Juzgado de Primera Instancia y el Delegado de Hacienda, ambos de Cáceres; todo ello sin perjuicio, naturalmente, de la devolución procedente del importe del remate al adjudicatario.»

El fallo terminaría reconociendo la competencia de la Audiencia Territorial.

Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER
Doctor en Derecho