II. NOTAS

1. CONFLICTOS JURISDICCIONALES *

SUMARIO: PRELIMINARES: *El reiterado apartamiento de la decisión del conflicto, de la consulta del Consejo de Estado.*—CUESTIONES DE COMPETENCIA: 1. *En torno al Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación. Características más significativas. Especial consideración de la posibilidad de que quede sometido al procedimiento de apremio. La difícil bipartición entre un ámbito regulado por el Derecho administrativo y otro regulado por el Derecho común:* A) La actuación del Fondo como fiador y el principio de que nadie debe ser condenado sin haber sido previamente oído: evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Significado del Decreto 2571/1972. B) El ciclomotor queda excluido de la calificación jurídica «vehículo de motor». Exoneración del Fondo de Garantía. El Fondo como ente de privilegios y prerrogativas. 2. *Duplicidad de embargos sobre unos mismos bienes.*—3. *Ejecución de sentencia contra la Administración. Minuta de letrado.*—4. *Embargo de bienes de concesionario de tranvías no afectos al uso público ni al servicio público.*

PRELIMINARES:

El reiterado apartamiento de la decisión del conflicto, de la consulta del Consejo de Estado.

Al comentar en el último número de la REVISTA las decisiones de conflictos correspondientes, intenté poner un cierto énfasis en el hecho de que desde hacía años no se había producido ninguna decisión en la que el Jefe del Estado se apartara de la consulta del Consejo de Estado. Tal criterio se abandonaba, después de muchos años, en el Decreto 3237/1971, de 23 de diciembre, referente al arrendamiento del sevillano palacio de los condes de Casa Galindo, al decidir el Jefe del Estado la correspondiente cuestión de competencia de acuerdo con el voto particular —es decir, minoritario— formulado en el Consejo de Estado en pleno. Respecto al significado de tal decisión, así como respecto a sus peculiaridades procedimentales, me remito aquí a lo que entonces señalé (1). Queda consignada sólo, como resumen de lo entonces apuntado, la sensación de sorpresa que producen siempre estos apartamientos de la consulta.

---

* En la presente *Crónica* se recogen las resoluciones de conflictos publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* desde el 1 de septiembre al 31 de diciembre de 1972.

(1) Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, *Crónica de conflictos* del núm. 69 de esta REVISTA (1972), p. 177 y ss.

Pues bien, al preparar la presente crónica, me he encontrado con algo, sin ninguna duda, insólito. En aquella ocasión se trataba de una excepción a una regla consagrada por la práctica de muchos años. Ahora se sistematizan las decisiones aparecidas a lo largo de cuatro meses, los cuatro últimos meses de 1972. Cinco son los decretos que corresponde estudiar. Pues bien, resulta que nada menos que en tres de ellos disiente el Jefe del Estado de la consulta elaborada por el Consejo de Estado. Tres disentimientos de golpe constituyen algo, sin duda alguna, excepcional, algo que debe ser realzado sin falta, algo absolutamente nuevo en la jurisprudencia de conflictos, de los últimos tiempos al menos. No voy yo a intentar sacar consecuencias, pues no tengo mayores datos para ello. No tengo base para responderme a la pregunta acuciante que me ha levantado dicha jurisprudencia: ¿qué sucede con el Consejo de Estado? Quien desde una provincia no maneja más datos que los que le proporciona la fría prosa del *Boletín Oficial del Estado*, poco puede para dar respuesta al interrogante. Quede sólo, por tanto, destacado el dato. Ojalá alguien con mayor conocimiento de causa nos ofrezca pronto la respuesta.

De los tres casos que ahora se comentan, dos utilizan la fórmula *oído* el Consejo de Estado, sin más. En el tercer caso se produjo doble intervención del Consejo de Estado —de la Comisión Permanente, primero, y del Pleno, después— habiéndose suscitado en ambas sedes un voto particular. El Jefe del Estado disiente del voto de la mayoría, apoyándose precisamente en el voto particular (2).

Vale la pena notar que en todos estos casos el Jefe del Estado se aparta de la consulta para fallar la cuestión de competencia *a favor del correspondiente órgano administrativo*. El Consejo de Estado se había mostrado partidario en cada caso de atribuir la competencia el órgano judicial correspondiente. Se hace prevalecer, en cambio, la competencia a favor de la Administración (3).

En los tres supuestos se pretendía imponer una obligación dineraria a la Administración. Ello explica que la cuestión de competencia fuera planteada en cada caso por el correspondiente delegado de Hacienda. En dos de los casos actúa éste en representación del Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación. En el tercer caso se exigía del Ministerio de Justicia que pagara una pensión de jubilación, más costas y gastos referentes al procedimiento judicial correspondiente. La solución adoptada en cada caso significa un alivio económico para la Administración. Pero no vaya a creerse que se trata de cifras astronómicas.

---

(2) Véase sobre esta problemática lo que señalaba en la *Crónica de conflictos* del núm. 69, cit., p 191 y ss., así como lo que más adelante se indicará.

(3) Lo mismo sucedía en el supuesto que estudiaba en el último comentario, así como en el glosado por GARRIDO FALLA en el núm. 14 (1954), p. 158 y ss.

CUESTIONES DE COMPETENCIA

1. *En torno al Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación. Características más significativas. Especial consideración de la posibilidad de que quede sometido al procedimiento de apremio. La difícil bipartición entre un ámbito regulado por el Derecho administrativo y otro regulado por el Derecho común: A)* La actuación del Fondo como fiador y el principio de que nadie debe ser condenado sin haber sido previamente oído: evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Significado del Decreto 2571/1972. *B)* El ciclomotor queda excluido de la calificación jurídica «vehículo de motor». Exoneración del Fondo de Garantía. El Fondo como ente de privilegios y prerrogativas.

El Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación ha sido objeto de especial atención en la jurisprudencia que ahora se contempla. De las cinco decisiones estudiadas en esta *crónica,* dos se refieren, en concreto, a dicho organismo. Dos, además, como ya se dijo, que fueron de aquellas en que el Jefe del Estado se apartó del dictamente del Consejo de Estado. Valdrá la pena dejar apuntados algunos de los rasgos que caracterizan a dicho organismo antes de entrar en el estudio específico de la jurisprudencia. En forma muy esquemática podrían destacarse las siguientes características:

a) La Ley 122/1962, de 24 de diciembre, sobre uso y circulación de vehículos de motor *crea* el *Fondo Nacional de Garantía de Riesgos* de la Circulación. Esta Ley, sin embargo, no es demasiado precisa a la hora de configurar el organismo de nueva creación (4). No es demasiado lo que dice el articulado (5) de la misma al respecto (6). Están claros, desde luego, dos aspectos que vale la pena destacar.

---

(4) Sobre los *Fondos nacionales* en general y sobre alguno de los problemas que suscitan, véase el dictamen del Consejo de Estado de 30 de septiembre de 1965, marginal núm. 166 de la correspondiente *Recopilación,* si bien dicho dictamen alude de manera inmediata al Fondo de Asistencia Social.

(5) En la exposición de motivos de la Ley, bastante esquemática para los graves y complicados problemas abordados, la única referencia directa al Fondo viene constituida por el siguiente párrafo: «Complemento ineludible de la finalidad propuesta de que la víctima sea en todo caso debidamente asistida e indemnizada es la creación del *Fondo de Garantía.* La legislación de accidentes de trabajo nos da el precedente; el nuevo tipo de responsabilidad civil y el seguro obligatorio requerían su creación para remediar lo auténticamente necesario, exigencia de justicia en un Estado social» (párrafo 3.º). Transcribo del *Anuario* de ALCUBILLA, página 751.

(6) El título III de la Ley que se ocupa del «ordenamiento civil» contiene un capítulo III, cuya rúbrica es: «Del Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación». Se contienen en él dos preceptos, dedicado el uno a la *Constitución* —el 45— y el otro a las *Funciones* —el 46—. También se alude al mismo en la disposición final quinta.

1.° Si bien se le concede cierta autonomía funcional, es evidente que no se le dota expresamente de personalidad jurídica (7).

2.° Hay una amplia y vaga fórmula de remisión en las disposiciones finales para que el Gobierno regule diversos aspectos relacionados con el Fondo (8).

Pero estos dos aspectos que, en mi opinión, están claros, evidencian la escasa profundidad y atención que el legislador de 1962 dedicó al Fondo de Garantía. ¿No había sido estudiada suficientemente su problemática? ¿No se había hecho un cálculo sistemático de las dificultades que habría de suscitar la puesta en marcha de instituciones tan complicadas? O ¿es que prevaleció un criterio de manos libres para la Administración y se entendió que ésta afrontaría a nivel reglamentario todos los problemas amparándose en la amplitud y vaguedad de la cláusula de autorización? (9).

---

(7) En el artículo 45 se dispone literalmente al tratar de la *Constitución:* «En el Ministerio de Hacienda, y como servicio dependiente de la Dirección General de Seguros, se crea un Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, con autonomía patrimonial y contable para cubrir la responsabilidad civil de los conductores de vehículos de motor derivada de hechos que hayan producido muerte, incapacidades o lesiones en los casos en que el vehículo o el conductor causante de aquéllos sean desconocidos o en que siendo conocidos aquél no esté asegurado y, en general, cuando no se produzca la asistencia o indemnización por los medios previstos en los artículos anteriores. El Fondo de Garantía podrá repetir en los mismos casos señalados en el artículo anterior y, en su caso, contra el asegurador.»

(8) La disposición final quinta, bajo el título de *Autorización*, dispone: «Se autoriza al Gobierno para que, dentro del plazo señalado en la disposición final cuarta, establezca la regulación del Seguro Obligatorio y del Fondo de Garantía determinando su alcance y los recursos que ha de nutrirse; dicte las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad civil del Estado y de las Corporaciones locales por los vehículos de su propiedad y adopte, en general, las medidas precisas para el desarrollo de la presente Ley.»

Dos advertencias someras quiero consignar en relación con este precepto:

a) El plazo señalado en la disposición final cuarta era el de entrada en vigor de la Ley, que se anunciaba para el 1 de enero de 1964. Conocida es la cascada de Decretos-leyes que provocó dicha exigencia: por tres veces fue retrasada la fecha de entrada en vigor. (Véase J. SALAS, *Los decretos-leyes en el ordenamiento jurídico español*, en el núm. 51 de esta REVISTA, 1966, p. 85.)

b) Se habla de autorizar al Gobierno e incluso como rúbrica del precepto se utiliza la palabra *Autorización*. Entiendo que se trata de un supuesto de *remisión* en la terminología que ha sido sistematizada por GARCÍA DE ENTERRÍA, por ejemplo, en su libro *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Ed. Tecnos, Madrid, 1970, p. 149 y ss.

(9) Apenas tres meses después de la promulgación de la Ley 122/1962 se celebraba en Madrid el V Curso Internacional de Derecho de la Circulación. Las diversas comunicaciones y conferencias del mismo fueron recogidas en un volumen que lleva por título, precisamente, *V Curso Internacional de Derecho de la Circulación*, Madrid, 1963. La de don Rodrigo URÍA versó sobre *El Seguro Obligatorio automovilístico y el Fondo de Garantía*, p. 305 y ss. Pueden leerse allí las siguientes palabras: «Y ahora, para terminar, dos palabras tan sólo sobre el *sistema de garantía subsidiaria* adoptado por la ley. La generalidad de los ordenamientos, previendo la eventualidad de que la víctima no quede cubierta por el seguro, han establecido una cobertura de segundo grado, que en algunos países (Suiza) la asume el propio Estado y en otros, en la mayoría, se confía a un fondo especial de garantía, cuya constitución varía según los sistemas. Nuestra ley

b) El Gobierno *estableció*, en efecto, la regulación del Fondo de Garantía. Pero estableció una regulación que excedía en mucho de las posibilidades amparadas por la cláusula de autorización estudiada, por muy vaga que ésta fuera. Se recurrió así a la figura del Decreto-ley. Sin que se vean claras las razones de urgencia, la norma promulgada con rango formal de ley vino a puntualizar muchos aspectos que no se entienden demasiado bien —al menos desde la perspectiva actual— por qué no fueron abordados por la Ley 122/1962. El Decreto-ley 18/1964, de 3 de octubre, estableció diversas normas en orden a la organización del Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación. En efecto, diversos aspectos orgánicos y funcionales fueron contemplados por esta norma, aspectos muchos de los cuales exigían una regulación de rango legal.

Quiero referirme, en primer lugar, a algo que aparece ya nada más comenzar a leer el articulado: se dispone que el Fondo *se constituirá* como organismo autónomo. En concreto, el artículo 1.º del Decreto-ley, en su párrafo primero, dispone:

> «El Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación se constituirá como organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Seguros e incluido en el artículo 2.º de la Ley de 26 de diciembre de 1958.»

Lo que en la Ley 122/1962 era un «servicio dependiente de la Dirección General de Seguros» se convierte, tras el Decreto-ley 18/1964 en un «organismo autónomo adscrito al Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Seguros» (10). Y, para que no quepan

---

—como ya hemos visto— se ha inclinado también por esta última alternativa, instaurada anteriormente en materia de seguros de accidentes de trabajo» (p. 314). Y poco más adelante: «Pero el alcance y los recursos de que se nutrirá el Fondo es materia que habrá de ser establecida todavía, así como la relativa a su organización interna (...). De lo poco que la ley dice y de lo mucho que no dice y debiera haber dicho, porque lo cierto es que la regulación legal es harto raquítica e insuficiente. Tan insuficiente que fue necesario dictar una disposición final autorizando al Gobierno "para que *establezca* la regulación del Seguro Obligatorio y del Fondo de Garantía", prueba inequívoca de que la regulación no quedó establecida en la ley. Vendrá, sin duda, en fecha no lejana, preparada por un equipo de funcionarios técnicos que, prácticamente, podrán construir el edificio de nueva planta sin sentirse constreñidos por una ley que apenas hace otra cosa que objetivar la responsabilidad y conceder a la víctima la acción directa. Arbitrio, sin duda, excesivo en materia tan importante como la de este seguro que, en potencia, afecta a todos los españoles. Arbitrio que desborda peligrosamente la misión de la *potestad reglamentaria...*» (p. 315).

(10) Por eso, el artículo 45 de la Ley 122/1962, referente a la constitución del Fondo —transcrito antes en la nota 7— se modifica al aprobarse por Decreto 632/1968, de 21 de marzo, al texto refundido de aquella Ley. Así, en el precepto correspondiente, que ya no es el artículo 45, sino el 7.º, se comienza diciendo: «Adscrito al Ministerio de Hacienda funcionará como organismo autónomo incluido en el

dudas, un organismo autónomo de los del artículo 2.° de la LEEA (Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958). Es decir, una entidad de Derecho público creada por la Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente de los del Estado, etc.

c) Pero, claro, un organismo autónomo en la configuración de la LEEA se configura, sobre todo, por estar sometido preferentemente a un régimen de Derecho público. En la exposición de motivos de dicha Ley se reconoce:

> «Son estos organismos personas morales de Derecho público, por lo que consecuentemente se les somete en principio a un régimen de Derecho administrativo sin más especialidades que las rigurosamente determinadas y que no son sino las necesarias para adaptar y trasladar a ellos, con las debidas peculiaridades, la legislación propia de la Administración Central del Estado...»

Caben, *sí*, excepciones o matizaciones, pero, en principio, lo que se establece es un régimen jurídico de Derecho administrativo (11). Y ya se sabe que una de las particularidades del régimen de Derecho administrativo es la situación de prerrogativa: ese conjunto de privilegios y reglas de excepción que favorecen a la Administración en contraste evidente con el régimen jurídico aplicable a otros sujetos (12). Recuérdese, por no citar más que un caso en la dirección de este comentario, la situación de privilegio descrita en el artículo 13 de la LEEA.

> «Las obligaciones contraídas por los organismos autónomos no podrán ser exigidas por el procedimiento de apremio, excepción hecha de los créditos liquidados a favor de la Hacienda pública y de los asegurados con prenda o hipoteca. En su consecuencia, el cumplimiento de las resoluciones firmes de toda clase de autoridades y tribunales de las que se deriven responsabilidades y obli-

---

artículo 2.° de la Ley de 26 de diciembre de 1958 un Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación con autonomía patrimonial y contable...» El resto del precepto ya coincide.

Por cierto, que lo de autonomía patrimonial y contable parece una redundancia una vez que el *servicio* se ha convertido en *organismo autónomo*.

A las actuaciones del Fondo en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración se ha referido CLAVERO en *La quiebra de la pretendida unidad jurisdiccional en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración*, en el núm. 66 (1971) de esta REVISTA, p. 119.

(11) Véase, por todos, CLAVERO, *Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones autónomas*, Madrid, 1962, p. 26 y *passim*.

(12) Véase, por todos, GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, vol. II, 2.ª ed., Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971, en el epígrafe titulado *Organismos autónomos y privilegios*, p. 824 y ss.

gaciones económicas a cargo de dichos organismos, corresponderá exclusivamente a éstos, los cuales acordarán y efectuarán el pago mediante la habilitación del correspondiente crédito en sus presupuestos.»

La regla es de un enorme contenido y, desde luego, la postura de los tribunales queda muy minusvalorada. La excepción establecida por este precepto constituye en la vida práctica un privilegio enorme. Por supuesto que los tribunales son aquí el intermediario, el procedimiento para hacer valer pretensiones. De manera que, en última instancia, quienes quedan muy minusvalorados son los titulares de dichas pretensiones, los posibles acreedores, titulares de las obligaciones contraídas por los organismos autónomos.

El Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación se constituye expresamente como organismo autónomo, recalcando su inclusión en el artículo 2.º de la LEEA, con lo que se resalta, sin duda, esta utilización prevalente de un régimen jurídico de Derecho administrativo.

Ahora bien, por propia definición, si se crea este organismo es para que actúe en el campo de los seguros, en el campo del contrato de seguro (13), estando claro que no se ha pretendido ninguna *publicatio* del sector (14). Y entonces resulta que el contenido esencial de todo este campo es el estar *asumiendo obligaciones*. El asegurador tiene que hacer frente a los riesgos, tiene que hacer efectivas a los asegurados o a los perjudicados las cantidades correspondientes. Con una particularidad, además: el hecho de tratarse de un seguro por riesgos de la circulación —donde son normales las implicaciones penales— hace que con una gran frecuencia el juez penal tenga que conminar al asegurador para que indemnice al perjudicado (15). Entonces surge inmediatamente una pregunta: si todo esto es normal en el mundo del seguro y es la forma habitual de actuar, si al Fondo se le crea para que actúe en este campo (16), ¿cómo estar a la altura de la funciona-

(13) En la interesante sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1971, a la que más adelante aludiré con detalle, se habla, al final del considerando único, de cómo «el advenimiento del Seguro Obligatorio que, no obstante su obligatoriedad, no pierde su fundamental carácter de contrato de seguro, que incluso, tal vez en este punto con exceso, es calificado por el propio Reglamento como una modalidad de seguro privado» (art. 1.º).

(14) Para una exposición sumaria del sistema de seguros establecido por la Ley 122/1962, véase R. URÍA, *El Seguro Obligatorio automovilístico y el Fondo de Garantía*, cit., p. 306 y ss.

(15) Todo ello sin perjuicio de la facultad de repetición que corresponde al asegurador una vez efectuado el pago y que está contemplada expresamente por la Ley sobre Uso y Circulación de Vehículos de Motor, ahora en el artículo 6.º del texto refundido aprobado por Decreto 632/1968.

(16) Campo en el que, como ha sido bien destacado, la generalización del Seguro Obligatorio nada tiene que ver con supuestos de nacionalización o socialización, o de interdicción del lucro de particulares a costa de los demás. Nada tiene que ver con una posible *publicatio* del sector el que, al tratar de la objetivación de

lidad vigente si se le somete a un régimen de Derecho administrativo, es decir, se le declara exento del derecho de aplicación común en la materia, y se le fortalece en una situación de privilegios? ¿Cómo reconocer y defender, en definitiva, la posición de asegurados y perjudicados, si se admite, por otra parte, la vigencia del artículo 13 de la LEEA en relación con el Fondo de Garantía?

d) El Decreto-ley 18/1964 parece ser consciente de toda esta problemática. ¿Cómo obviarla y resolverla?

Conocido es el uso que se ha hecho del artículo 5.° de la LEEA, que enumera organismos a los que no son de aplicación las disposiciones de la misma. La rigidez y dogmatismo de los redactores de la Ley del 58, así como la frecuente indisciplina administrativa, han hecho que el citado artículo 5.° sirviera de puerta de escape y que muchos organismos huyeran por ahí de la regulación tipo. Como se sabe, son ya numerosas las normas —con escandalosa frecuencia, Decretos-leyes— que han ido ampliando la lista del artículo 5.°, por lo que, sin duda alguna, son organismos autónomos que van quedando al margen de la LEEA (17).

Pues bien, al respecto, el Decreto-ley 18/1964 adopta para el Fondo una situación intermedia ya prevista con carácter general en la propia LEEA, artículo 5.°, D). Una situación mixta, sugestiva y pragmática en apariencia, llamativa, pero cuyos riesgos no son escasos. Y de ello es buen testimonio la jurisprudencia de conflictos que ahora se estudian.

Intenta el Decreto-ley 18/1964 establecer una dualidad de regímenes jurídicos separados. El riesgo consiste en que una tal partición es algo muy difícil de hacer, si es que es acaso posible; algo que en todo caso, para que tenga mínimas probabilidades de éxito, debe hacerse con todo detalle y minuciosidad, tratando de prever con escrupulosidad frailuna las variadas situaciones posibles; algo que exige estudios muy concienzudos; algo en que las cláusulas generales son en extremo peligrosas. Y al respecto, también es ilustrativa la jurisprudencia de conflictos que ahora se estudia.

El artículo 1.° del Decreto-ley, una vez que en el párrafo 1.° ha prescrito que el Fondo se constituiría como organismo autónomo de los del artículo 2.° de la LEEA, establece en el párrafo 2.°:

> «De conformidad con lo prevenido en el artículo 5.°, apartado D), de la citada Ley, las disposiciones de la misma no serán de aplicación a las operaciones y téc-

---

la responsabilidad, se hable de «una manifestación más del creciente proceso de socialización del Derecho». Las palabras entrecomilladas son de R. URÍA, *op. cit.*, página 307.

(17) Por lo que respeta a esta problemática, me remito, por todos, al trabajo de próxima publicación de J. BERMEJO VERA, sobre el régimen jurídico de la RENFE.

nicas que el Fondo realice, derivadas de la recaudación de primas y del pago de indemnizaciones. A estos efectos tendrán la consideración de operaciones técnicas todas las que sean necesarias para realizar las funciones que el presente Decreto-ley y la Ley 122/1962, de 24 de diciembre, sobre Uso y Circulación de Vehículos de Motor, encomiendan específicamente al Fondo Nacional de Garantía.»

La «huida» de la LEEA no es general, sino que se refiere a determinadas *operaciones técnicas* de las llevadas a cabo por el Fondo (18). Se predica en concreto, con carácter global, por lo menos (19), de todas las operaciones que sean necesarias para realizar las funciones específicamente encomendadas al Fondo tanto por la Ley fundacional como por el propio Decreto-ley de reorganización. De todas maneras, estas cláusulas globales no dejan de llamar la atención. No deja de sorprender esta falta de precisión que, al parecer, podría acarrear consecuencias de significado notable. ¿Es tan complicado intentar precisar, si no con afán exhaustivo, sí, al menos, en lo más relevante y en lo más alejado de discusión? ¿Piensan quienes redactan las normas que su concisión y precisión puede ser un lenitivo de trabajo decisivo de los numerosos órganos llamados a aplicarlas, mientras que, por el contrario, el descuido o la simple falta de interés de aquéllas supone para éstas una complicación de muy considerable relieve? De todas maneras, esta inaplicabilidad de la LEEA que se proclama, ¿por qué se sustituye? ¿Cuáles son las normas que van a regir tan importante faceta del organismo autónomo Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación? Si el criterio dogmático de quienes redactaron la LEEA es el de que los organismos autónomos se rigen en principio por el Derecho administrativo, esta huida de la LEEA, esta huida del *Derecho general*, ¿a qué puerto conduce en el caso del Fondo de Garantía? ¿Se huye para evitar controles y garantizar manos libres? (20),

---

(18) La posibilidad, como recuerda el párrafo segundo que se acaba de transcribir, está prevista en la propia LEEA. En base a su artículo 5.°, letra D), las disposiciones de la misma no son de aplicación «a las entidades oficiales de seguros privados en cuanto a las operaciones técnicas que realicen derivadas de la recaudación de primas y del pago de indemnizaciones». De modo que la inaplicabilidad de la LEEA se contempla en la misma como referida a la entidad en cuanto a determinadas de sus operaciones. En cambio, en el Decreto-ley 18/1964, la inaplicabilidad se predica no del organismo, sino de las operaciones. La diferencia —que no sé si sería consciente— es notable, sin duda, entre ambas fórmulas.

(19) El propio párrafo cuarto del artículo 1.° del Decreto-ley 18/1964 puntualiza que «lo dispuesto en el párrafo segundo de este artículo se entenderá sin perjuicio del régimen aplicable, conforme a los artículos 19 y concordantes de la Ley de 26 de diciembre de 1958, a otras operaciones comerciales o análogas que el Fondo haya de realizar y que no puedan calificarse como operaciones técnicas excluidas del ámbito de aquélla».

(20) Véase CLAVERO: *Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular*, cit., p. 22. Véase también, últimamente, G. ARIÑO: *La Administración Institu-*

¿se huye para facilitar la funcionalidad de las actuaciones previstas?, ¿para que la indemnización en los infortunios derivados del uso de automóviles llegue con eficacia y rapidez en todo tipo de supuestos?

e) El Decreto-ley 18/1964, que puede ser considerado como los estatutos del Fondo (21), se va ocupando a lo largo de sus preceptos —no muy numerosos por cierto, ya que sólo son 15— de algunos de los aspectos del nuevo organismo autónomo. Para lo que aquí interesa, me voy a fijar especialmente en lo que dispone al inicio el artículo 9.°:

> «En las cuestiones no sujetas a Derecho administrativo, el Fondo Nacional de Garantía quedará sometido a las normas de Derecho común con plena capacidad procesal, en la misma forma y con los requisitos establecidos a este respecto para los Organismos autónomos en la Ley de 26 de diciembre de 1958, con las siguientes especialidades: ...»

Están aquí presentes esas cláusulas vagas y generales a la hora de deslindar el régimen jurídico aplicable en cada supuesto: «... en las cuestiones no sujetas a Derecho administrativo», se comienza diciendo. Aparentemente, estaría clara la expresión, tan grata, por otro lado, a los legisladores españoles (22). Pero ¿y si nos preguntamos cuáles son las cuestiones regidas por el Derecho administrativo? O, si se admite que el Derecho administrativo es el Derecho estatutario de las Administraciones públicas, ¿hasta qué punto puede admitirse que una Administración pública se aparte de su Derecho estatutario? El tema es muy vivo y polémico, como se sabe, no siendo éste el momento para intentar ofrecer soluciones o para intentar reflejar la ya abundante bibliografía.

No menos imprecisa y problemática es la otra parte de la referencia, la que indica que el Fondo quedará sometido a las normas del Derecho común. ¿Se quiere decir que aquellos aspectos en que el Fondo está sometido a la LEEA son los que están regidos por el Derecho administrativo? ¿Se quiere decir, en cambio, que respecto a las operaciones técnicas a que alude el párrafo 2.° del artículo 1.° del Decreto-ley analizado, el quedar excepcionadas de la LEEA significa su exposición al Derecho común? Puede que sea esto. Puede que se pretenda separar con rigidez dos ámbitos de regulación netamente diferenciados (23). El ámbito sometido al Derecho común, el ámbito

---

cional (bases de su régimen jurídico). Mito y realidad de las personas jurídicas en el Estado. IEA. Madrid, 1972, p. 48 y ss. y *passim*.

(21) En el sentido con que se alude a los estatutos en el artículo 6.°, 3, de la LEEA.

(22) Recuédese, por no señalar más que algún significativo ejemplo, lo que dispone el artículo 1.°, LJ, o el propio artículo 1.° de la Ley de Funcionarios.

(23) Puede ser interesante recordar aquí las siguientes palabras de A. PÉREZ MORENO-E. RIVERO ISERN-A. DAZA TORRES: *El Fondo Nacional de Garantía de Riesgos*

de la materialidad de las actuaciones relacionadas con el contrato de seguro —o con su inexistencia, o con su insuficiencia—, ¿sería un ámbito en el que brillaría por su ausencia el Derecho administrativo?, ¿sería un ámbito en el que el sistema de privilegios y prerrogativas tan característico del Derecho administrativo quedaría suspendido? Es decir, ¿la Administración accedería a enmarcar un ámbito en el que renunciaba a privilegios y situaciones de ventaja? (24). Pero ¿es tan fácil evitar que la chispa salte de un polo a otro? ¿Es tan fácil evitar que se produzca un fenómeno de vasos comunicantes? ¿Pueden quedar claramente deslindados y sin interferencias perturbadoras los dos campos señalados?

f) De entre las reglas que van a determinar la conducta del Fondo en las cuestiones no sujetas al Derecho administrativo, merece destacarse la siguiente, contenida en el apartado *a)* del párrafo 1.º del artículo 9.º del Decreto-ley en cuestión:

> «Podrá exigirse por la vía judicial de apremio la efectividad de las obligaciones de pago que se impongan al Fondo Nacional de Garantía en aplicación de la Ley 122/1962 (...), dentro de la cuantía máxima que reglamentariamente se determine y exclusivamente sobre los bienes que el mismo dedique o afecte especialmente a la cobertura de los riesgos de que responda. Las normas para la determinación de estos bienes se dictarán por el Gobierno, mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del de Hacienda.»

---

de la Circulación: organismo autónomo y empresa pública, SEAIDA, Coloquios sobre el seguro obligatorio de automóviles, Sevilla, abril 1965, ed. pol.: «En este punto, y teniendo en cuenta todo lo que hemos venido apuntando en esta comunicación, creemos adecuada para el Fondo Nacional de Garantía *una fórmula mixta de organismo autónomo y de empresa pública*. Esta fórmula mixta es en verdad la que ofrece una mayor viabilidad a todo el esquema funcional del Fondo, polarizándolo en sus dos planos fundamentales: la esfera de competencias públicas y administrativas y los cometidos privados por su propia naturaleza (cualquiera que sea el matiz que a ésta preste la titularidad pública).

La creación de una Empresa pública en el seno del Fondo como Organismo autónomo es establecer una avanzadilla eficaz para librar la continua lucha que la implantación del seguro en su régimen obligatorio —carente de experiencia— va a exigir día a día, utilizando las armas de mayor flexibilidad y posible interesamiento del capital privado (incluso las mismas aseguradoras). La forma que parece ser más interesante en cuanto a la Empresa pública es, pues, la de *empresa mixta*, en la que la participación del Estado supere el nivel del 75 por 100 del capital para atraer sobre sí todas las garantías de control y revisión (p. 9).

(24) Esto sería, insisto, para el ámbito que se dice sometido al derecho común, es decir, el de las cuestiones no sujetas al derecho administrativo. En este último ninguna duda cabe que tienen plena virtualidad los privilegios habituales. Recuérdese, a modo de ejemplo, la amplia exención tributaria proclamada en el artículo 2.º del Decreto-ley o la facultad de exigir por la vía de apremio algunos de sus ingresos, a que alude el artículo 7.º

Este precepto contiene una prescripción que destaca a simple vista, que no deja de llamar la atención y que ha sido ya realzada por la doctrina (25). La efectividad de determinadas obligaciones puede exigirse por la vía de apremio. Tan importante regla significa una evidente superación para el caso, de la prescripción del artículo 13 de la LEEA, antes analizada: ahora sí se puede exigir por la vía de apremio la efectividad de las obligaciones contraídas por el Organismo autónomo. El importante privilegio, tan tradicional, además (26) de la inembargabilidad, queda abandonado y superado por dicción expresa de la Ley, mejor, de un Decreto-ley, lo que dados los planteamientos formales actuales es lo mismo. Aunque claro, no se trata de una abolición del privilegio para siempre, sino de una suspensión del mismo para un sector bastante concreto; con una serie de limitaciones, además. No están liberadas de la amenaza de embargo todas las obligaciones contraídas por el Fondo, sino sólo aquellas que deriven de la aplicación de la Ley 122/1962. Es esto un reflejo del sistema de bipartición de regímenes jurídicos a que más arriba me refería. Pero, además, aun tratándose de obligaciones derivadas de la aplicación de la Ley 122/1962, la excepción del privilegio representado por la prohibición de embargar no es tampoco absoluta e ilimitada. El precepto que estoy glosando incluye al respecto dos limitaciones significativas:

1.ª La posibilidad de apremio se prevé sólo dentro de una cuantía que se ha de fijar reglamentariamente;

2.ª El procedimiento de apremio podrá dirigirse sólo sobre aquellos bienes que el propio Fondo designe o afecte especialmente a la cobertura de los riesgos en cuestión.

De manera que la regla no es tanto como parece. Está claro que las limitaciones son de gran calado. Incluso, la mera enumeración de las mismas hace pensar en evidentes dificultades prácticas a la hora del funcionamiento de este tipo de mecanismos. Serias dudas se suscitan, al respecto. De todas formas, la respuesta a nivel normativo parece evidente: hay una intención clara —y consecuentemente, se articula un sistema para ello— de olvidar habituales privilegios y de habilitar al juez para que pueda utilizar la vía de apremio, aun tratándose de un Organismo autónomo.

---

(25) Así, GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado*, cit., p. 826, al ocuparse de los privilegios de los Organismos autónomos, puntualiza: «El privilegio de la inembargabilidad y apremio puede ser derogado por norma legal. Es interesante mencionar el caso del Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación (Decreto-ley de 3 de octubre de 1964). Debido a su actuación en el tráfico del seguro, ha adoptado un sistema que bien podría ser ampliado a otros entes: separar una masa de bienes sujeta a apremio (diez millones en Fondos públicos. Decreto de 24 de diciembre de 1964, a completar periódicamente). De esta forma se conecta el privilegio con la garantía de terceros.»

(26) Véase, últimamente, sobre el tema G. ARIÑO: *Inembargabilidad de fondos públicos*, «Revista de Derecho Privado», septiembre de 1970, p. 752 y ss.

Y en efecto, un par de meses después del Decreto-ley, por Decreto 4301/1964, de 24 de diciembre, se fijaba por el Gobierno el límite de la cuantía máxima. Según el artículo 1.° de este Decreto:

> «Sin perjuicio de la responsabilidad que legalmente corresponda al Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación respecto al cumplimiento de sus obligaciones, se fija en la cifra de diez millones de pesetas el importe de los bienes afectos especialmente al supuesto prevenido en el artículo 9.°, apartado 1, del Decreto-ley número 18, de 3 de octubre de 1964.»

En los preceptos siguientes se establece que dicha suma estará representada por fondos públicos propiedad del Organismo y se regulan las particularidades de su depósito, así como las operaciones exigidas para el mantenimiento a nivel de la cantidad señalada. Dicha cantidad no es nada espléndida (27), pero la concreción de la misma por el Decreto 4301 es buen testimonio de la efectiva puesta en marcha de la posibilidad que se viene analizando. La previsión genérica del Decreto-ley 18/1964 fue, en efecto, concretada por un Decreto del mismo año, el número 4301. Además, al aprobarse en 1967 el Reglamento del Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación —Decreto número 2532, de 11 de octubre— se recoge nuevamente la regla analizada en el artículo 40 (28).

En resumen, parece que no hay duda de que, siempre que se respeten los límites establecidos, los Tribunales pueden proceder contra los bienes del Fondo. Y conste que mantengo intencionadamente una formulación bastante inconcreta sin creer necesario precisar más.

---

(27) Téngase en cuenta, en todo caso, que esta cifra se refiere sólo a las posibilidades de apremio judicial y que no afecta a la realidad de las obligaciones asumidas por el Fondo. Recuérdese la frase inicial del artículo 1.° del Decreto 4301 que se viene analizando: «Sin perjuicio de la responsabilidad que legalmente corresponda al Fondo...»

La cifra de diez millones no es, a los niveles actuales, nada del otro mundo. No está claramente explicado a qué debe alcanzar esta cobertura de los diez millones. ¿Hay bases para suponer que dicho tope se refiere sólo a cada procedimiento de apremio? Puede ser al respecto indicativo lo que se dispone en el artículo 4.° del Decreto 4301: «En el supuesto de que, por consecuencia de la realización de la garantía o por amortización de valores se extinguiera o se redujera en parte el depósito de que se trata, el Fondo Nacional de Garantía quedará obligado a efectuar, sin demora, la reposición pertinente hasta el límite anteriormente señalado.»

Este *reponer sin demora hasta el límite señalado* parece bastante significativo. Aunque desconozco cómo funcionan en la práctica estas posibilidades. ¿Habrá prevista consignación para hacer frente a estas necesidades de reposición?

(28) Este artículo 40 es del siguiente tenor: «La efectividad de las obligaciones de pago o de entrega de cantidad que se impongan al Fondo en aplicación de la Ley de uso y circulación de vehículos de motor podrá ser exigida por la vía judicial de apremio exclusivamente sobre los bienes afectos a este fin por el Decreto 4301/1964, de 24 de diciembre, o por otras disposiciones sobre la materia.»

La propia dicción legal —«exigirse por la vía judicial de apremio»— abarca, en efecto, una variedad de posibilidades que pueden concretarse en diverso modo, ya que no hay una *única* vía judicial de apremio (29). Pero, aun sin intentar mayores concreciones, hay en todo caso algo evidente que conviene destacar aquí. La vieja y tradicional regla de abstención de los Tribunales frente a la Administración pública queda enervada en el ámbito que se viene analizando Esa vieja regla de abstención encuentra cumplida formulación en el artículo 4.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que prohíbe expresamente a los jueces

> «mezclarse directa ni indirectamente en asuntos peculiares a la Administración del Estado».

Pues bien, aparte de que el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación sea un Organismo autónomo cuya equiparación formal con la *Administración del Estado* es cuando menos muy discutible, parece claro que tras la regulación del Fondo la efectividad de las obligaciones de pago que a éste correspondan no podrá en absoluto ampararse —por supuesto dentro de los límites señalados— en ese baluarte de los *asuntos peculiares a la Administración del Estado*. Por lo que respecta a la efectividad de tales obligaciones, se levanta la prohibición que pesaba sobre los jueces de *mezclarse directa ni indirectamente*. En el limitado ámbito que se viene analizando, los jueces *recobran* su libertad de movimientos respecto al Fondo, lo mismo que si de cualquier sujeto particular de derecho se tratara. Con lo cual puede entenderse que —dentro siempre de los límites señalados— prevalece la vieja y malparada regla contenida en el artículo 2.º de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial:

> «La potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los jueces y Tribunales.»

Regla que, como se sabe, ha sido asumida, casi literalmente, por el artículo 31 de la LOE (30), precepto que, si incumplido hasta la

---

(29) Véase, por ejemplo, MIGUEL Y ALONSO: *Apremio*, voz de la *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Ed. Seix, t. II, Barcelona, 1950, p. 749: «El apremio es común para todos los casos en que hayan de transformarse en metálico los bienes embargados, pero ello no quiere decir que sea uniforme, pues las diferentes clases de bienes embargados requieren especialidades en el procedimiento»; véase, últimamente, MIGUEL Y ROMERO - MIGUEL Y ALONSO: *Derecho procesal práctico*, II, 11 ed., Bosch, Barcelona, 1967, p. 34.

(30) Dispone el artículo 31 LOE: «La función judicial, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado en los juicios civiles, penales, contencioso-administrativos, laborales y demás que establezcan las leyes, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados en la Ley Orgánica de la Justicia, según sus diversas competencias.»

fecha en algunos de sus aspectos decisivos (31), proporciona un apoyo evidente en lo que respecta al *sometimiento* del Fondo de Garantía a la jurisdicción habitualmente designada como ordinaria.

g) Para terminar la exposición de estas ideas generales sobre el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación quiero sólo aludir a un último aspecto. Las intervenciones del Fondo están, como es obvio, destinadas a realizarse de acuerdo con determinados planteamientos procesales. No se trata ahora de hacer una exposición de estos aspectos ni de aludir a los pasos de reforma que han surgido estos últimos años. Quiero sólo recoger los aspectos sobre los que ha

---

(31) Como se sabe, el artículo 2.° LOPJ (Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870) no hacía sino seguir muy de cerca lo que la Constitución entonces vigente disponía. En efecto, la Constitución promulgada tras la *revolución de septiembre*, la de 1869, prescribía en el párrafo primero del artículo 91: «A los Tribunales corresponde exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales.» Este criterio está claramente inspirado por el deseo entonces imperante de intentar, de alguna manera, la separación de poderes y de fortalecer el poder judicial. Por ello —y por supuesto también por otras razones de las que ahora se puede prescindir— se habla sólo de juicios civiles y criminales, mientras que no se habla de lo contencioso-administrativo. La *jurisdicción* contencioso-administrativa fue suprimida por la revolución del 68 (véase GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, I, 2.ª ed., IEP, Madrid, 1964, p. 455). Ahora bien, hace mucho que la Constitución de 1869 perdió su vigor, mientras hoy mantiene todavía el suyo el artículo 2.° LOPJ.

Si la jurisdicción contencioso-administrativa estaba suspendida a la sazón —y sin que sea este el momento de discutir acerca de su naturaleza—, parece lógico que el artículo 2.° LOPJ no aluda a la misma. Hoy no está suspendida la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que, al contrario, se le atribuye un papel importante. Y tras la LJ de 1956, nadie duda de que se trata de una auténtica jurisdicción. Lo que pasa es que, como todo el mundo sabe, ofrece algunas particularidades. Una muy significativa para lo que ahora interesa es la que aparece reflejada en el artículo 103 LJ, a cuyo tenor, «la ejecución de las sentencias corresponderá al órgano que hubiere dictado el auto o la disposición objeto del recurso». Esquemáticamente hablando, se recoge aquí la regla, de tanta tradición en la evolución del contencioso-administrativo, de que los Tribunales no deben inmiscuirse en el actuar administrativo —regla que aparece recogida en el propio artículo 4 LOPJ—, y que significa que la ejecución de las sentencias de lo contencioso-administrativo se reserva a los propios órganos de la Administración condenados. Y no al Tribunal, como sucede —al menos tal es la regla general— en los juicios civiles y criminales. Y en éstas, llega la LOE. Su artículo 31 causó verdadera sorpresa, como ya he señalado en otra ocasión. Su referencia a cómo los Tribunales de lo contencioso-administrativo corresponde no sólo juzgar, sino hacer ejecutar lo juzgado, cayó, puede decirse, como una bomba. Repito que cuando se promulgó la LOPJ la regla tenía plena lógica referida exclusivamente a los juicios civiles y criminales. Pero después se ha consolidado el sistema de lo contencioso-administrativo como indudable jurisdicción. Pero con la particularidad importante de que en la economía del sistema la ejecución de las sentencias se encomienda a los propios órganos administrativos. ¿Qué significa el que se venga a decir en una Ley Fundamental que, al igual de lo que sucede en los juicios civiles y criminales, también en los contencioso-administrativos corresponderá al Tribunal el hacer ejecutar lo juzgado? ¿Es pura ignorancia y puro mimetismo de la fascinante fórmula del artículo 2.° LOPJ? ¿Es que quienes redactaron el artículo 31 LOE no sabían Derecho administrativo y no pararon mientes en las peculiaridades tradicionales del contencioso-administrativo? O, por el contrario, ¿se trata de una fórmula consciente y sopesada, una fórmula con evidente afán reformador? Si la

puesto especial énfasis el legislador español al reformar la LECri y que inciden de lleno a la hora de modular las actuaciones del Fondo de Garantía. La Ley 3/1967, de 8 de abril, reformadora del Código Penal, de la Ley Penal del Automóvil y de la LECri, sitúa al comienzo del artículo 784 de esta última la siguiente prescripción:

> «La tramitación de estas causas y de los recursos ordinarios y extraordinarios que en ellas se interpongan tendrán carácter preferente. Todos los que intervengan en unos y otros procurarán abreviarla mediante su ininterrumpida y rápida actividad procesal.
>
> Los jueces y Tribunales examinarán los motivos de cualquier dilación y corregirán disciplinariamente el que incurra en ella sin causa justificada» (32).

Si de *procedimiento de urgencia* se trata, parece lógico que se saquen las consecuencias al objeto de defender la funcionalidad de la regulación. Se trata a toda costa de evitar dilaciones que retrasen la pronta realización de la justicia.

Otro punto quiero destacar aquí para terminar. Está contenido también en el artículo 784 de la LECri tal y como ha quedado tras la reforma de 1967. Al objeto de garantizar la vigencia en las tramitaciones, se prevén, en concreto, una serie de reglas específicas. Entre ellas —que se recogen a continuación de los dos párrafos antes transcritos— merece destacarse la siguiente:

---

solución es esta última, conviene precisar que el artículo 31 comentado —en el punto aludido— es uno más de los abundantes preceptos de la LOE a los que todavía no se ha dado aplicación, transcurridos ya cinco años y pico desde su promulgación. Por eso me refiero en el texto a incumplimiento del precepto.

Sobre la LOPJ, véase, por todos, últimamente, la interesante y documentada conferencia de V. FAIRÉN GUILLÉN: *Algunos conceptos y principios fundamentales de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870*, en el volumen colectivo *El centenario de una gran obra legislativa*, Valencia, 1972, p. 57 y ss. Sobre la *estirpe* del artículo 2.°, véase lo que señala en p. 61 y ss. De las *relaciones entre Jurisdicción y Administración* se ocupa en las p. 72 y ss. Acerca de lo que señalo yo al comienzo de esta nota, no me resigno a no transcribir aquí el siguiente párrafo de la Exposición de Motivos de la propia LOPJ que recoge FAIRÉN en la página 58: «Los primeros artículos del proyecto consignan las bases cardinales en que descansa el Poder Judicial, según los preceptos de la Constitución del Estado; determinan las diferencias que lo separan y distinguen del Poder Ejecutivo y establecen las oportunas reglas para la aplicación rigurosa de sus consecuencias legítimas y necesarias, arreglándose de tal manera a los principios consignados en el Código político de 1869, que en varios de sus puntos más importantes se hace uso de las mismas frases y palabras que la Constitución emplea.»

(32) Con anterioridad a la reforma de 1967 estos dos párrafos constituían el artículo 785 de la LECri, en el que, en reformas anteriores, se había vertido, bien que bastante modificada, la regla contenida en el artículo 797 de la primitiva versión de la LECri de 1882.

«Además de las anteriores prevenciones, se observarán en la sustanciación de las causas que se refiere este título las siguientes:

... ...

5.º Las fianzas que se exijan para asegurar las responsabilidades pecuniarias, incluso costas, podrán constituirse conforme a lo establecido en el artículo 591 de esta Ley y además mediante el depósito del metálico en la Mesa del Juzgado o por garantía bancaria o de la entidad en que tenga asegurada la responsabilidad civil la persona contra quien se dirija la medida, formalizada por escrito o por comparecencia ante el Juzgado o Tribunal por los interesados o por persona que ostente la legítima representación de cualquiera de los bancos o banqueros autorizados para operar en el territorio nacional o de la entidad aseguradora correspondiente.

En los supuestos en que las responsabilidades civiles estén total o parcialmente cubiertas por el régimen del Seguro Obligatorio de responsabilidad civil derivada del uso y circulación de vehículos de motor se requerirá a la entidad aseguradora o al Fondo Nacional de Garantía en su caso para que hasta el límite del Seguro Obligatorio afiance aquéllas. Si la fianza exigida fuera superior al expresado límite, el responsable directo o subsidiario vendrá obligado a prestar fianza o aval por la diferencia, procediéndose en otro caso al embargo de sus bienes.»

Y sigue un párrafo verdaderamente significativo para ponderar el alcance de la primera de las decisiones que van a estudiarse a continuación:

«En ningún caso y por concepto alguno, la intervención en el proceso de tales entidades, bancos o banqueros podrá ser otra que la expresamente establecida en el párrafo anterior.»

Claramente se establece un tipo de obligaciones que pueden afectar entre otros al Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, aunque, como sin ninguna duda precisa el último de los párrafos transcritos, se restringe drásticamente la intervención en el proceso de las diversas entidades, entre las que hay que incluir, sin falta, al Fondo.

Tras estas breves referencias a los planteamientos procesales, pienso que ya se puede dar por terminada esta esquemática consideración de las notas más significativas del Fondo de Garantía. Vale la pena pasar sin más demora al estudio de la jurisprudencia.

A) El Decreto 2571/1972, de 21 de julio (*Boletín Oficial del Estado* de 30 de septiembre), resuelve la cuestión de competencia surgida entre la Delegación de Hacienda y la Audiencia Provincial, ambas de Lugo. En realidad, el delegado de Hacienda defendía los puntos de vista del Fondo Nacional de Garantía de los Riesgos de la Circulación, afectado con motivo de la ejecución de la sentencia de 12 de agosto de 1968 de la citada Audiencia. Los hechos del caso aparecen descritos en los siguientes términos:

«1. Resultando que la sentencia antes mencionada, dictada en diligencias preparatorias penales número 121/1967, procedentes del Juzgado de Vivero, por imprudencia temeraria contra los inculpados, Antonio López Fernández y José Vicente Añeiros, condenó al primero por hechos que tuvieron lugar el 25 de diciembre de 1967, como autor responsable de un delito de imprudencia temeraria con resultado de muerte, lesiones y daños, a la pena de un año de prisión menor, accesorias y costas y a que satisficiera, en concepto de indemnización a los herederos de Arsenio López Sánchez, la cantidad de 500.000 pesetas, añadiéndose en los pronunciamientos de dicha sentencia que "no siendo suficiente la fianza prestada por la "Compañía de Seguros Munat", aseguradora del vehículo conducido por el inculpado para garantizar las responsabilidades pecuniarias derivadas del hecho cometido, devuélvanse las piezas separadas de responsabilidad civil del inculpado al Juzgado de Vivero, a fin de que por dicho inculpado se preste, fianza, aval bancario o aval de Compañía de seguros, en cuantía de 170.000 pesetas, aparte de las ya aseguradas por la expresada "Compañía Munat", este acuerdo se notificará al asegurador para que, hasta el límite del seguro obligatorio, cumpla el deber que le impone el artículo 43 de la Ley de Uso y Circulación de Vehículos de Motor, y, en su defecto, caso de insolvencia, se cubrirá la diferencia por el Fondo Nacional de Garantía al cual y a tal fin y en dicho supuesto se le requerirá", requerimiento que tuvo lugar a este últimamente citado Organismo el día 9 de septiembre de 1971;

2. Resultando que el 22 de abril de 1969, el Fondo Nacional de Garantía comunicó al abogado del Estado de Lugo haber recibido un exhorto del Juzgado de Vivero, por el que se requería a aquél para que prestara fianza de 170.000 pesetas;

3. Resultando que, por consiguiente, hasta que en fecha posterior no solicitó el abogado del Estado de la Audiencia Provincial de Lugo la notificación de la sen-

tencia de 12 de agosto de 1968 e interpuso recurso de casación por quebrantamiento de forma, ninguna citación ni notificación ha recibido el representante ante los Tribunales del ya referido Organismo autónomo;

4. Resultando que la sentencia citada se limitó a declarar, como se ha expuesto en el resultando primero, que en su defecto (es decir, en el de que no se prestaran la fianza, el aval bancario o el aval de una Compañía aseguradora) se notificará a la "Compañía Munat" y "caso de insolvencia se cubriría la diferencia por el Fondo Nacional de Garantía, al cual y a tal fin y en dicho supuesto asimismo se le requerirá";

5. Resultando que el recurso de casación preparado por la Abogacía del Estado de Lugo fue inicialmente rechazado por la excelentísima Audiencia Provincial de dicha ciudad por auto de 9 de mayo de 1969; que contra este auto se anunció recurso de queja, el cual fue admitido por auto del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 1969, en el sentido de que debía admitirse el repetido recurso de casación;

6. Resultando que tramitado el recurso de casación, con fundamento en que el Fondo Nacional de Garantía no había sido citado, ni parte para su comparecencia en tiempo, dándosele por citado y condenándole al pago de una indemnización, y todo ello sin haber sido citado, como se ha dicho, para el juicio oral, previo al fallo recurrido; la Sala Segunda del Tribunal Supremo dictó sentencia en 8 de junio de 1971, en el sentido de que tanto las entidades aseguradoras como el Fondo Nacional de Garantía carecen de legitimación para ser parte y entablar el recurso de casación;

7. Resultando que, en vista del requerimiento dirigido en 15 de julio de 1971 y repetido en 24 de agosto siguiente por la Audiencia al delegado en Lugo del Fondo Nacional de Garantía para que verificase la consignación ordenada en las sentencias, el delegado de Hacienda de dicha provincia, al que el del Fondo Nacional de Garantía comunicó el asunto, previo informe favorable del abogado del Estado, que acompañaba, dirigió un escrito de fecha 16 de septiembre de 1971 a la Audiencia Provincial, por el cual la requirió para que se inhibiera en la ejecución de la referida sentencia en cuanto afecta al Fondo Nacional de Garantía, afirmando que el acuerdo de ejecución y la ejecución de tal sentencia corresponden al mencionado Organismo administrativo; para apoyar su pretensión alegaba, además de diversos preceptos legales, con los que pretendía demostrar que las exigencias

al Fondo de Garantía no estaban amparadas en la legislación del automóvil, ni siquiera encajaban en los términos de la sentencia firme, el artículo 7 del texto refundido de 21 de marzo de 1968, los artículos 1 y 40 del Decreto de 11 de octubre de 1967, con referencia a la Ley de 26 de diciembre de 1958, de las que trataban de deducir que el acuerdo y ejecución de los fallos que establezcan obligaciones del Fondo de Garantía, que no sean aplicación de la Ley del Automóvil, corresponde a los órganos administrativos de dicho Fondo Nacional;

8. Resultando que, recibido tal requerimiento de inhibición, y formando pieza separada con el mismo, la Audiencia Provincial de Lugo, por providencia de 20 de septiembre de 1971, ordenó suspender la ejecución de la sentencia en cuanto afecta al Fondo Nacional de Garantía y pasó el asunto a la parte perjudicada (que se opuso a la inhibición) y al fiscal (que también se manifestó contrario a ella, por entender que no se invocaba en ella precepto expreso suficiente), y dictó un auto, en 6 de octubre de 1971, por el que se resolvió no aceptar la inhibición y se declaró competente para la ejecución de la sentencia en cuanto afecto al Fondo Nacional de Garantía;

9. Resultando que, comunicada esta decisión del requerido al requirente, ambos tuvieron por formada la cuestión de competencia y remitieron sus respectivas actuaciones a la Presidencia del Gobierno para que fuese resuelta por los trámites correspondientes.»

La cuestión se resuelve a favor de la Administración, esto es, de la Delegación de Hacienda; es decir, del Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, apartándose el Jefe del Estado de la consulta del Consejo, ya que el Decreto se adopta *oído* el Consejo de Estado.

Los razonamientos jurídicos que se utilizan están consignados del siguiente modo, a lo largo de siete considerandos:

«1. Considerando que la presente cuestión de competencia ha surgido entre el delegado de Hacienda y la Audiencia Provincial, ambos de Lugo, al requerir el primero a la segunda para que deje de conocer en la ejecución de una sentencia penal en la parte relativa a la responsabilidad económica acordada en ella para el Fondo Nacional de Garantía de los Riesgos de la Circulación, a fin de que conozcan de ellos los órganos administrativos de dicho Fondo Nacional;

2. Considerando que la cuestión básica planteada en este conflicto consiste en resolver si la Audiencia Provincial de Lugo tiene atribuciones para ejecutar la sentencia dictada por la misma con fecha 12 de agosto de 1968, respecto a un Organismo autónomo de la Administración del Estado, cual es el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, que no ha sido parte en el procedimiento determinante de la referida sentencia y, por consiguiente, el Organismo administrativo no ha sido ni pudo ser condenado en la expresada sentencia;

3. Considerando que el Organismo administrativo referido no ha sido parte en el procedimiento penal es un hecho manifiesto que deriva del contenido de la propia sentencia, es consecuencia de lo que dispone la prevención quinta del artículo 784 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, reformado por la Ley de 8 de abril de 1967, y aparece así declarado procedente, para este preciso procedimiento, por la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1971, al advertir "que tanto las entidades aseguradoras como el Fondo Nacional de Garantía carecen de legitimación pasiva para ser parte en causa";

4. Considerando que, si conforme resulta evidente, el Fondo Nacional de Garantía requerido no ha sido parte en el procedimiento penal, determinante de la sentencia de 12 de agosto de 1968, es consecuencia necesaria de ello que no ha podido ser condenado por tal sentencia, por cuanto, de haberlo sido, se infringirá fundamental principio de Derecho que recoge como ineludible la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la que es relevante ejemplo la sentencia de su Sala Segunda de 29 de mayo de 1945, en concordancia con varias otras, como las de 4 de marzo de 1941, 17 de noviembre de 1965 y 20 de febrero de 1933, y se infringiría también principio legal contenido en el artículo 19 del Fuero de los Españoles, conforme al que nadie podrá ser condenado sino en virtud de previa audiencia y defensa del interesado; siendo consecuencia de todo ello que el fallo de la sentencia de la Audiencia Provincial, ateniéndose a tales principios, no contiene declaración alguna de condena contra el Fondo Nacional de Garantía, limitándose a señalar la procedencia de formalizar un trámite que, conforme se deja razonado, ni entraña ni puede entrañar una condena del Organismo administrativo afectado;

5. Considerando que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, en concordancia con el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la función jurisdiccional

se ejerce "juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado", sin que, por razón de lo dispuesto por los artículos 3.° y 4.° de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, tal función jurisdiccional entrañe "más funciones que las expresadas" ni permita "mezclarse directa ni indirectamente en asuntos peculiares de la Administración del Estado";

6. Considerando que, de conformidad con lo dispuesto en el texto de la Ley 122/1962, de 24 de diciembre, refundido por Decreto 632/1968, de 21 de marzo, el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, según su artículo 7, funcionará para cubrir la responsabilidad civil de los conductores de vehículos de motor a los efectos de la expresada Ley, cuya responsabilidad, según el artículo 4 de la misma y preceptos concordantes, determina para el perjudicado una acción directa hasta el límite del seguro obligatorio, sin perjuicio de las demás acciones que corresponden y, según el artículo 5.° de la misma Ley, el asegurador tiene limitada su obligación hasta el límite del seguro, y es por ello que la Sala Segunda del Tribunal Supremo, en sentencia de 19 de diciembre de 1968, advierte "que no es misión del Fondo de Garantía la de complementar las situaciones de infraseguro, es decir, aquellos supuestos en que la indemnización real sea superior a los límites del seguro obligatorio, sino que los excesos sobre el mismo señalado en la Ley han de atenderse acudiendo al sistema general vigente, dirigiéndose por la diferencia no atendida contra el responsable directo o subsidiario en su caso";

7. Considerando que lo previsto en el artículo 9.°, apartado *a)*, del Decreto-ley de 3 de octubre de 1964 y el 40 del Reglamento de 11 de octubre de 1967, en cuanto establecen la posibilidad de exigir por la vía de apremio la efectividad de las obligaciones de pago que se impongan al Fondo, lejos de llevar a una solución contraria a la sentada como precedente en los considerandos anteriores confirma que el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, como cualquier otro Organismo administrativo o particular, no puede ser condenado sin ser oído, pues la citada vía de apremio judicial no es otra cosa que la que en el procedimiento civil se ejercita conforme a lo previsto en los artículos 1.481 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en relación con el artículo 17 y concordantes del texto refundido de la Ley 122/1962, de 24 de diciembre, procedimiento que como el Tribunal Supremo advierte en la ya citada sentencia de 8 de junio de 1971 derivan de la obligación del asegurador y del Fondo "de satisfacer directamente al

perjudicado hasta el límite del seguro la indemnización que señale la sentencia penal, pues tal obligación no es sino el correlativo de la acción directa que se concede al perjudicado contra el asegurador del vehículo, acción que se ejercita como tal tan sólo en vía civil, todo lo cual nos lleva ineluctablemente a reafirmar la tesis de esta Sala, mantenida últimamente de manera unánime, de que su responsabilidad (la del Fondo) nace "ex contractu" y no "ex delito"; y sentados tales principios por la Jurisprudencia habrá de estimarse que sólo en procedimiento civil (o tan sólo en vía civil, como el Tribunal Supremo), puede ser condenado el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, en cuyo procedimiento dicho Organismo, como cualquier demandado, habrá de ser citado, oído y, en su caso, condenado, en circunstancias bien distintas a la ejecución de una sentencia penal dictada en procedimiento en el que no ha sido citado, ni personado, ni oído, ni condenado el Organismo respecto del cual se pretende ejecutar la sentencia de 12 de agosto de 1968 referida.»

Como se ve, este caso incide de lleno en la problemática general del Fondo a la que antes he aludido con carácter general. Al respecto, vale la pena destacar los siguientes aspectos:

a) Ante todo y con carácter marginal, una observación previa: en casos como el presente, el Decreto resolutorio no permite conocer cuál es el punto de vista del Consejo de Estado (33). Lo cual es una lástima, porque se priva al comentarista de un importante elemento de juicio. Se sabe objetivamente que los razonamientos que apoyan la decisión del Jefe del Estado han tenido que apartarse de los razonamientos jurídicos ofrecidos por el Consejo. ¿Cuáles serían éstos?

b) Una cosa me parece clara en todo este asunto, y sin embargo estimo que no se han sacado las consecuencias que con lógica parecían deducirse de tal claridad: al Fondo se le requiere como *fiador*,

---

(33) Habrá que esperar tal vez a que aparezca en el correspondiente tomo de la *recopilación de doctrina legal* del alto organismo. Dicha publicación, cada vez más cuidada, nos ofrece, en uno de los últimos volúmenes aparecidos —el correspondiente a 1968-69—, la publicación, junto al dictamen aprobado por mayoría (de la Permanente), del voto particular suscrito por consejero discrepante. Se trata del dictamen de 19 de diciembre de 1968, marginal número 26, referente a las facultades revocatorias de la junta extraordinaria de un Colegio de Abogados. Por supuesto que el asunto nada tenía que ver con la jurisprudencia de conflictos jurisdiccionales.

Muy de destacar me parece el que estos datos puedan ser conocidos por los estudiosos. Por eso no dudo en congratularme públicamente de esta buena idea de publicar, junto al dictamen, el voto particular.

es decir, para que preste una fianza (34). A título de fiador y no a otro título se dirige al Fondo el Tribunal. Esto está bien claramente dicho en los dos primeros resultandos del Decreto comentado y también en la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1971, que se refiere a este mismo asunto: el Tribunal Supremo reconoce expresamente que el Fondo debe ser considerado como fiador *ex lege*; pero no como responsable directo o subsidiario (35).

c) Se alude en el Decreto, sí, al tema de la ejecución por el Tribunal de la sentencia. En los *vistos* se transcriben los diversos preceptos que antes he analizado. Había base para sacar unas consecuencias más radicales. Empero, lo que ha quedado en el Decreto, fundamentalmente el considerando quinto, bien poco dice. Es como si la argumentación se encontrara sincopada. A mí no deja de suscitarme ciertas dudas: ¿era éste el argumento principal en el proyecto de Decreto redactado por el Consejo de Estado pero que luego no fue aceptado? ¿Ha quedado así la redacción porque, sin prescindir en absoluto del argumento, se le ha querido dejar en forma que resultara prácticamente inocua?

d) Desde luego, el argumento que mayor relieve cobra en la economía del Decreto, tal y como ha sido aprobado, es el de la previa audiencia, en concreto, el de que nadie debe ser condenado sin haber sido previamente oído. Se trata, como se sabe, de un principio elemental, pero muy importante al mismo tiempo. Todo lo que se haga para defender su eficacia será poco. Hace poco me he ocupado del mismo, habiendo puesto en evidencia cómo no se respeta tal principio en el ámbito de las sanciones gubernativas de orden público. La parte donde se trata del tema lleva por título, precisamente, «la fragilidad del principio de que nadie debe de ser condenado sin haber sido oído previamente». Bueno es por ello, insisto, que se afiance la consistencia de tan importante principio. Así son de destacar al respecto las palabras con que el Jefe del Estado se refiere a tal principio, que, por otra parte, va a ser decisivo en la decisión tomada. Así, en el considerando cuarto se hablará de «fundamental principio de Derecho que recoge como ineludible la jurisprudencia del Tribunal Supremo» y de «principio legal contenido en el artículo 19 del Fuero de los Es-

---

(34) Sobre la fianza, en general, véase Alberto de Rovira Mola, *Fianza*, voz de la «Nueva Enciclopedia Jurídica», Ed. Seix, t. IX, Barcelona, 1958, p. 689 y ss., especialmente pp. 726 y ss. Ultimamente puede verse Díez Picazo, *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial*, I, Ed. Tecnos, Madrid, 1970, p. 584 y ss.

(35) Literalmente, en el considerando único de la sentencia, se afirma lo siguiente: «... de modo que si la Ley más general de nuestro ordenamiento procesal sólo permite a la entidad aseguradora o al Fondo Nacional de Garantía, en su caso, para que hasta el límite del Seguro Obligatorio *afiance* las responsabilidades civiles, sin que "en ningún caso y por concepto alguno" pueden tener otra intervención en el proceso penal, dicho se está que se les está negando de manera manifiesta su posibilidad de comparecer en tal proceso como parte, para ser considerados como fiadores *ex lege* contrapuestos por el mismo tenor del precepto al "responsable directo o subsidiario" entre los que, por tanto, no puede ser incluido.»

pañoles, conforme al que nadie podrá ser condenado sino en virtud de previa audiencia y defensa del interesado».

En el propio considerando cuarto del Decreto se alude a diversos fallos de la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Todos ellos están mencionados en la sentencia más reciente de las recogidas, la de 17 de noviembre de 1965, recogida en «Aranzadi» con el número 5.113. En todas ellas el recurso de casación había sido planteado por el representante de la compañía de seguros condenada a indemnizar, normalmente en concepto de responsable civil subsidiaria, tratándose siempre de supuestos de accidentes de circulación. En cada caso, la compañía de seguros vence el recurso, en base, precisamente al argumento de que la compañía había sido condenada sin haber antes sido oída. Como el tema es no sólo importante, sino sugestivo, transcribo a continuación las afirmaciones más significativas de dichas sentencias, las que están dedicadas a tan importante principio general del derecho.

En la de 20 de febrero de 1933, «Aranzadi» 2.264, se afirma que «el recurso de casación por quebrantamiento de forma a que se refiere el número 2.º del artículo 911 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, rectamente interpretado, alcanza a cuantos hayan sido parte en el procedimiento penal, bien lo fuesen como acusadores o actores civiles, o en el de responsables criminal y civilmente, pues aun cuando en este último concepto no lo expresa de una manera categórica y terminante, sin embargo, en su espíritu se entiende comprendido en él, ya que si el fundamento capital en que descansa tal disposición normativa no es otro que el de *velar por la pureza del sagrado derecho de defensa* que a aquellas partes confiere la mencionada Ley adjetiva, como *conquista indiscutible de la moderna legislación procesal*, es indudable que tiene que extenderse y amparar a todas por igual, porque donde existe la misma razón debe haber el mismo derecho, y porque otra hermenéutica pugnaría contra todo principio de justicia y equidad».

En la sentencia de 4 de marzo de 1941, «Aranzadi» 412, se reconoce como en la sentencia recurrida «se vulneró abiertamente el axioma jurídico de que nadie puede ser condenado sin ser oído y rendido en juicio».

En la sentencia de 29 de mayo de 1945, «Aranzadi» 679, la Audiencia de Zamora había condenado a la Compañía de Seguros La Vascongada al pago de 5.000 pesetas. El Tribunal Supremo habla literalmente de «el verdadero dislate procesal que significa su condena a satisfacer la indemnización civil», reconociendo también que «es bien notorio que la Compañía de Seguros recurrente estuvo en absoluto privada de ejercitar su legítimo derecho de defensa y que su condena se produjo, además contraviniendo las fundamentales garantías del sistema acusatorio y de la previa audiencia al presunto responsable, características de nuestro procedimiento penal y protegidas con el recurso de casación».

Por último, en la sentencia de 17 de noviembre de 1965, «Aranzadi» 5.113, de la que fue ponente don Julio Calvillo, se reconoce en el considerando 4.º: «Que al imponer este gravamen económico a la recurrente, el juzgador de instancia conculcó abiertamente la norma de rango constitucional incorporada al artículo 19 de la Ley Fundamental de 17 de julio de 1945, que aprobó el llamado «Fuero de los Españoles», a cuyo tenor nadie podrá ser condenado sin previa audiencia y defensa del interesado, por cuanto que el repetido pronunciamiento del fallo condenatorio fue dictado por la Audiencia de S., sin oír a la Compañía aseguradora y sin concederle la oportunidad de defenderse.»

La argumentación es contundente y el principio de previa audiencia queda en todos estos fallos sin duda realzado.

e) Pero el criterio que se había mantenido en toda esa jurisprudencia ya no lo recoge el propio Tribunal Supremo en fallos más recientes. El considerando tercero del Decreto se refiere a la sentencia de 8 de junio de 1971, dictada «para este preciso procedimiento». Se trata de importante sentencia de la Sala 2.ª, «Aranzadi» 2.802, y de la que fue ponente el señor Díaz Palos. Como se describe en los resultandos quinto y sexto del Decreto, el abogado del Estado pretendió oponerse al significado de la sentencia de la Audiencia Provincial de Lugo —que está en la base del presente conflicto— utilizando la vía del recurso de casación. Y al conocer de este recurso, el Tribunal Supremo no hace un canto como antaño al principio: de que nadie debe ser condenado sin haber antes sido oído, sino que, por el contrario, desestima el recurso negando la legitimación del Fondo para ser parte. Se diría, así, del recurso,

> «que no puede prosperar, porque tanto las entidades aseguradoras como el Fondo Nacional de Garantía carecen de legitimación pasiva para ser parte en causa y entablar el proceso de casación según viene sosteniendo esta Sala —sentencias de 16 y 27 de noviembre de 1970 y 25 de enero de 1971, entre las más recientes—, de modo que esta falta de legitimación tiene un doble aspecto: procesal o formal *(ad procéssum)* y sustantiva o de fondo *(ad cáusam)*...»

De modo que la sentencia no es un fallo ocasional, sino que ella misma se conecta a una corriente jurisprudencial de mayor entidad. ¿Qué ha sucedido entre tanto? ¿Por qué este cambio de criterio dentro de la propia Sala 2.ª del Tribunal Supremo?

Una temprana manifestación de esta nueva dirección se observa en la interesante sentencia, siempre de la Sala 2.ª del Tribunal Supremo, de 9 de diciembre de 1968, «Aranzadi» 5.264, y de la que fue ponente el señor Pera Verdaguer. Allí, en el considerando último, se afirma literalmente lo siguiente:

«Que, por lo expuesto, no cabe la estimación del único motivo de este recurso, formalizado al amparo del número 2 del artículo 850 de la LECrim., *sin desconocer que se sostuvo criterio no coincidente en la sentencia de 16 de marzo de 1967*, dictada bajo el imperio de normas carentes en este punto de la diafanidad actual, tras la promulgación en 21 de marzo de 1968 del ya invocado texto refundido de la Ley de 24 de diciembre de 1962, y reforma de la de Enjuiciamiento Criminal en 8 de abril de 1967.»

Este cambio de giro de la jurisprudencia es, desde luego, radical. La sentencia que se menciona en este considerando, la de 16 de marzo de 1967 («Aranzadi» 1.189), había establecido, con sólo un año de diferencia, nada menos que lo contrario de lo que ahora se dispone, siguiendo la que venía siendo doctrina tradicional. El Tribunal Supremo es plenamente consciente de este cambio. Reconoce, en efecto, como muy poco antes, el criterio que se establecía era el contrario. Pero no duda en sostener una postura nueva, postura nueva que, por supuesto, va a ser justificada con argumentos de peso harto convincentes, en mi opinión. Vale la pena transcribir, para tener bien presentes, las razones consolidadas por el Tribunal Supremo en el largo considerando primero de esta sentencia de 9 de diciembre de 1968:

«Que el tema relativo a la posición del Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, dentro del proceso penal, ha sido frecuentemente objeto de controversia, sin alcanzarse unánimes conclusiones; mas en concreto, en lo atinente a si es o no imperiosa su citación para el acto del juicio oral, único punto que el actual recurso de casación somete al juicio de esta Sala, cabe consignar: *a)* la inexistencia de precepto legal, reglamentario o de otro orden, que de modo expreso permita atribuir la calidad de parte necesaria al Fondo de Garantía omitido tanto en las normas de creación y señalamiento de medios y funciones del ente, cual es la Ley de 24 de diciembre de 1962, texto refundido de la misma de 21 de marzo de 1968, Reglamento del Fondo de 11 de octubre de 1967, Reglamento del Seguro Obligatorio de 19 de noviembre de 1964, y Decreto-ley de 3 de octubre del mismo año, como en los ordenamientos procesales previstos en la Ley de Enjuiciar, incluso tras la reforma de 8 de abril de 1967; *b)* la anómala posición que asumiría una persona o entidad, simplemente presente en el juicio oral a virtud de una citación realizada con ese específico fin, sin previa intervención en

el proceso, ni, por lo tanto, haber evacuado el trámite de calificación provisional; *c)* el muy distinto tratamiento que la legislación laboral da en parejo aspecto a la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo, en el ordenamiento procesal, de cuya jurisdicción se perfila con toda claridad la condición de parte dicho organismo, con precisión inexcusable de su presencia en las actuaciones, y facultad de interposición de recursos, cual resulta simplemente del examen del Decreto de 17 de enero de 1963, aprobatorio del texto refundido del procedimiento en materia laboral (36); *d)* la inconsistencia del argumento amparado en el tercer párrafo del artículo 43 de la Ley de 24 de diciembre de 1962 sobre uso y circulación de vehículos de motor, según el cual el asegurador puede interponer los recursos de apelación y casación, inconsistencia derivada de una doble motivación, cual es, ante todo, que se trata de un precepto integrado en el título III de la Ley, circunscrito al ordenamiento civil, y además que se trata de una norma de la que se ha prescindido por completo en la redacción del texto refundido de aquella Ley, aprobado en 21 de marzo de 1968; *e)* lo terminante del último párrafo de la regla 5.ª del artículo 784 de la LECrim, tras la reforma operada por la de 8 de abril de 1967, expresivo de que en ningún caso y por concepto alguno la intervención en el proceso del Fondo Nacional de Garantía —entre otras entidades— podía ser otra que la de afianzamiento, sin que esto pueda entenderse como una alteración de criterio legal, ya que viene a ser repetición de análogo pasaje del preexistente precepto reformado, con la inclusión del Fondo entre otros entes, por la simple razón de inexistencia de tal organismo en el momento de la originaria redacción del examinado precepto de la Ley Procesal, y *f)* no cabe afirmar que, ausente del juicio oral el Fondo de Garantía, no es posible emitir condena alguna en su contra, porque no se trata propiamente de tal condena, sino que los pagos que en último término le puedan ser exigidos no son más que una consecuencia de los afianzamientos a que venga obligado, en cuya fase de adopción de medidas de garantía la Ley sí que le concede legitimación y cauce para defender posibles discrepantes posiciones, esto es, se trata de un fiador legal

(36) Muy interesante resulta esta referencia a la regulación laboral. Recuérdese que en el preámbulo de la Ley 122/1962, creadora del Fondo, se alude a la experiencia proporcionada en el campo laboral por la regulación de accidentes de trabajo. ¡Podría haber sido tenido en cuenta dicha experiencia con más rigor a la hora de perfilarse las particularidades del Fondo Nacional de Garantía!

que en este considerado aspecto no admite tratamiento diverso que el dispensado por la Ley al fiador contractual o voluntario.»

La cita ha sido larga, pero estimo que la sentencia valía la pena. Se trata de una decisión cuajada de razonamientos jurídicos muy sugestivos. Había que razonar muy consecuentemente ese cambio brusco en la doctrina jurisprudencial. Y el Supremo parece que ha acertado con holgura en tan ardua tarea. La línea consagrada en este fallo de 1968 se recoge ya en unas cuantas sentencias (37) surgidas con posterioridad (38), entre las que hay que recordar la de 8 de junio

(37) En esta dirección puede recordarse el auto de la Sala Segunda de 14 de diciembre de 1971, Arz. 5.466, en cuyo considerando único se afirma «que es procedente declarar la inadmisión del recurso como postulan la compañía aseguradora, aquí recurrida, y el Ministerio Fiscal, pues ya tiene declarado esta Sala en casos análogos al presente que el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación carece de legitimación para recurrir en casación contra las sentencias de las audiencias que le impongan el pago de determinadas cantidades en cumplimiento de la *función de afianzamiento* que legalmente le viene atribuida, ya que ni la Ley de 24 de diciembre de 1962, texto refundido de 21 de marzo de 1968, ni el Reglamento del Fondo de 11 de octubre de 1967, ni el del Seguro Obligatorio de 19 de noviembre de 1964, ni tampoco los ordenamientos procesales en vigor otorgan a dicho Fondo la condición de parte, limitándose su posición procesal a la de un fiador legal, que en este aspecto no puede tener tratamiento diverso que el que la Ley otorga al *fiador contractual o voluntario*». La calificación del Fondo como fiador —cumplimiento de la función de afianzamiento, se dice también— es inequívoca.

(38) Por cierto que repasando la jurisprudencia penal que afecta al Fondo Nacional de Garantía encuentro una aplicación interesante del artículo 7.° LOPJ como camino para constatar la nulidad de un reglamento, tema este sobre el que ha insistido reiteradamente García de Enterría. Se trata de la sentencia de la Sala Segunda de 11 de noviembre de 1971 (Arz. 4.556). El problema discutido queda certeramente expuesto con las siguientes palabras del considerando primero: «Que condenado el inculpado a las penas correspondientes como autor de un delito de imprudencia temeraria cometido el 13 de febrero de 1967 con vehículo de motor no asegurado, así como a indemnizar a los herederos de su esposa, víctima del delito, en 300.000 pesetas, fue acordado al propio tiempo compeler al Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación a pagar la cantidad expresada, y este organismo, y en su nombre y representación el señor abogado del Estado recurre del pronunciamiento de la sentencia de instancia que le afecta...» Pues bien, en el considerando segundo, que es el que ahora interesa, se razona del siguiente modo: «Que el primer motivo no puede ser estimado, porque si bien el artículo 22 del Reglamento del Seguro Obligatorio de 19 de noviembre de 1964 excluye de los beneficios de seguro al cónyuge del conductor del vehículo objeto del certificado, y la víctima fue en el caso de autos la esposa de dicho conductor, condenado en la instancia, no es menos verdad que el mentado precepto reglamentario contradice la clara y precisa disposición del artículo 41 —hoy 3.° del texto refundido— de la Ley de 24 de diciembre de 1962 sobre uso y circulación de vehículos de motor, que sólo aparta de la cobertura del seguro al asegurado, al conductor, al vehículo y a las cosas transportadas, por lo que ante esta terminante prescripción ha de ceder la reglamentaria por su inferior rango, que no puede prevalecer sobre la de la Ley por impedirlo el artículo 17 del Fuero de los Españoles, el artículo 41 de la LOE, el artículo 7.° de la Orgánica del Poder Judicial y el 5.° del Código Civil, aparte de otros...»

La utilización del criterio me parece muy significativa. Del texto de la sentencia que he manejado no tengo base para deducir si dicha argumentación es argumentación de parte o la incluyó *motu proprio* el Tribunal. Obsérvese, además, un nuevo detalle de acierto en la postura del Tribunal Supremo: el reglamento cuya incorrec-

de 1971, ya aludida, inserta en el conjunto de actuaciones que hicieron surgir el conflicto que ahora se comenta. Pero dejando al margen estas decisiones posteriores, hay un aspecto en la sentencia de 9 de diciembre de 1968 que quiero destacar ahora. Este fallo podría ser objeto de amplia glosa, pero sólo me voy a fijar ahora en la parte final del amplio considerando primero recién transcrito: ¡Resulta, nada menos, que aparece allí resuelto el tema de la audiencia previa a la condena, que ha pasado a constituir la argumentación central del Decreto que se viene comentando! ¡Ya se enfrentó el Tribunal Supremo con este problema! ¡Lo que pasa es que el Tribunal Supremo se decidió por solución radicalmente opuesta a la sostenida ahora por el Jefe del Estado en su Decreto! Lo que pasa es que tan diversa solución era consecuencia de haberse introducido un distingo interesante: «No se trata propiamente de tal condena», decía el Tribunal Supremo; se trata sólo —se razonaba— de una consecuencia de los afianzamientos a que èl Fondo está obligado. Y si no hay en rigor tal condena, la consecuencia que ahora se puede sacar es elemental: malamente puede darse aplicación al principio de que nadie debe ser condenado sin haber sido antes oído. Tendrán aplicación tan importantes principio cuando de condenar se trate. No se niega en absoluto la virtualidad general del principio. Pero fallan los presupuestos de aplicación de tan importante y valiosa regla cuando no se trate de una condena, sino de algo que debe ser cuidadosamente distinguido.

f) Una consecuencia importante se deriva de lo anterior. El conflicto resuelto por el Decreto comentado se ha planteado formalmente entre la Delegación de Hacienda y la Audiencia Provincial de Lugo, sosteniendo aquella Delegación el punto de vista del Fondo Nacional de Garantía. Pero, en realidad, no es esto sólo lo que hay, sino que hay aspectos bastante más profundos. Se pone en cuestión nada menos que la nueva corriente jurisprudencial, la nueva dirección sostenida por el Tribunal Supremo en casos ya reiterados y de los que se acaba de hacer mención. Con una particularidad además: con esta nueva dirección el Tribunal Supremo no hace nada más que ser fiel a la nueva orientación introducida en las reformas más recientes de los textos legales aplicables. Reformas que, como es obvio, fueron firmadas por el Jefe del Estado.

Al decidir el Jefe del Estado el presente conflicto a favor del Delegado de Hacienda, es decir, a favor del Fondo de Garantía, las consecuencias que se derivan son muy significativas. No prevalece, por de pronto, el punto de vista defendido por la Audiencia territorial. Este es el efecto inmediato. Pero también es claro que queda enervado el

---

ción se constata es evidentemente una norma administrativa, pero que no se refiere, en absoluto, a *materia administrativa*. Con lo que sin ninguna duda se recibe la doctrina de que la ilegalidad de los reglamentos se predica de éstos con independencia de la materia de que traten. Por todo esto valía la pena destacar esta sentencia *penal*. Fue ponente de la misma el Magistrado señor García Tenorio y San Miguel.

efecto de la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1971. Esta consecuencia indirecta es de gran entidad, pues al fin y al cabo el tema de la eficacia de las sentencias del Tribunal Supremo es un tema de gran entidad. Pero junto a ello hay un nuevo efecto a destacar: la solución adoptada para el caso constituye un significativo toque de atención para la nueva corriente jurisprudencial que con gran rigor y lógica ha venido introduciendo el Tribunal Supremo para dar cumplimiento a recientes reformas legales. Cierto que el caso concreto no vincula en absoluto al Alto Tribunal para futuros supuestos. Cierto que ahí están las nuevas normas legales. Cierto que si se quieren enervar sus efectos con pretensión de generalidad, diversas son las posibilidades que al Jefe del Estado atribuye el vigente Derecho positivo español. Pero, aun con todo, no puede por menos de reconocerse que los efectos, más bien psicológicos que formales, del presente Decreto son de gran entidad. El mentís a la postura tan rigurosamente defendida por el Tribunal Supremo parece evidente.

g) Entonces, para terminar con el comentario del presente Decreto, sólo me queda una idea por desarrollar, enlazando a su vez con los puntos de vista que he expuesto más arriba.

Se hablaba del sometimiento al Derecho privado de un organismo autónomo: un organismo autónomo que iba a prestar funciones y servicios en situación jurídica de igualdad respecto a los sujetos privados. Se hablaba de cómo el Juez, superando tradicionales exorbitancias, podría utilizar el procedimiento de apremio. Y se hablaba de cómo se configuraba una actuación en que se renunciaba abiertamente al régimen de privilegios. Acerca de todo esto se razonaba antes. Pues bien, de cuanto se ha expuesto a propósito del presente Decreto de conflictos, hay una consecuencia evidente que debe ser resaltada: el que el Fondo de Garantía en un momento dado, en relación con un asunto determinado, pueda oponerse a la pretensión de un Tribunal acudiendo nada menos que a la vía de las cuestiones de competencia es de por sí algo manifiestamente excepcional, exorbitante y privilegiado. La mera posibilidad de acudir a usar esta vía excepcional constituye ya un privilegio destacado que rompe, sin duda alguna, los planteamientos paritarios con tanto énfasis destacados. Constituye tal posibilidad, por muy remota que pueda parecer, una amenaza que está siempre latente y cuya mera existencia rompe ya los planteamientos paritarios. ¿Es que la Administración pública no puede dejar de ser Administración pública por muy disfrazada de Derecho común que se presente? ¿Es que la Administración pública no puede dejar de presentarse como un ente guarnecido por privilegios y prerrogativas?

Pero el presente Decreto evidencia que no se trata sólo de una posibilidad *in fieri*. Por mucho que se afirma que procederá el procedimiento de apremio contra el Fondo Nacional de Garantía, la realidad del caso evidencia cómo puede ser enervado el punto de vista de un Tribunal y cómo puede ser incluso puesto en cuestión un punto

de vista sólido y reiteradamente potenciado por el propio Tribunal Supremo.

Aparte de que si el Derecho positivo ha pretendido que las actuaciones en que está llamado a intervenir el Fondo se evacuaran con rapidez y sin trámites dilatorios, la posibilidad de acudir al procedimiento regulado y previsto en la LCJ significa dejar abierto un portillo por donde pueden colarse dilaciones de mucha entidad (39). Todo ello, por supuesto, dejando al margen otro aspecto importante: duro golpe recibe si se potencia la jurisprudencia de conflictos ahora analizada, la pretensión de constituir el Fondo en garantía última del sistema de seguros de accidentes de circulación, tal y como se pretendió, en beneficio precisamente de víctimas inocentes (40).

B) El otro Decreto en que se alude, y muy directamente, al Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación es el 2572/1972, de 18 de agosto (*Boletín Oficial del Estado* de 30 de septiembre). Resuelve la cuestión de competencia surgida entre el Delegado de Hacienda de Navarra y el Magistrado de lo Penal de Pamplona. En realidad, el Delegado de Hacienda actúa defendiendo la parte del Fondo Nacional de Garantía. El asunto que se plantea es aparentemente trivial, aunque de significativos efectos, tratándose de tema que ha suscitado ya reiteradamente la atención de tribunales y comentaristas: se discute, en concreto, si un ciclomotor debe ser o no considerado como *vehículo de motor*, cuestión aparentemente obvia, pero que sirve de clave para aplicar la legislación del seguro obligatorio de accidentes de circulación, cuestión que, en concreto, es la que determina si el Fondo debe hacerse cargo o no de las obligaciones derivadas de accidente producido al causarse la muerte de una persona por medio de la conducción temeraria de un ciclomotor.

Los hechos aparecen descritos del siguiente modo en el Decreto:

> «1.º Que en 24 de febrero de 1968 el Magistrado de lo Penal de la Audiencia de Pamplona, constituido en Tribunal unipersonal con arreglo a la Ley de 24 de diciembre de 1962, dictó sentencia en las diligencias números 62 del

(39) No deja de ser significativo que en *otros* procedimientos judiciales de urgencia se rechaza la posibilidad de acudir a la vía de conflictos jurisdiccionales. Así, por tomar sólo un ejemplo, a propósito de los tribunales de urgencia previstos por la Ley de Orden Público, el artículo 44, *c)*, afirma, tras la reforma de julio de 1971, que «se rechazará de plano el planteamiento de cuestiones de competencia o de conflictos jurisdiccionales, salvo si procedieran de la jurisdicción militar».

(40) Como testimonio legal, recuérdese, por ejemplo, lo que se afirmaba en el preámbulo de la Ley 122/1962. Como testimonio doctrinal puede verse, por todos, R. URÍA, *op. cit.*, p. 306. La misma jurisprudencia se ha hecho eco de la idea. Así, en la sentencia de la Sala 2.ª de 26 de febrero de 1971, Arz. 772, se afirma que «... no puede, por frágiles reparos formalistas, traducirse en desamparo o inconvenientes para la víctima, lo que iría contra el sentido y finalidad social del régimen reparatorio en materia de circulación, del que, en definitiva, es pieza clave el Fondo de Garantía recurrente, en su doble aspecto de última garantía y también, en supuestos como el actual, de asegurador directo, bien voluntario o bien forzoso, si es que concierne a entidades públicas...»

año 1967, procedentes del Juzgado de Instrucción de Aoiz, por la que condenó al inculpado Juan García Mariezcurrena, como autor responsable de un delito de imprudencia simple del artículo 565 del Código Penal, sin la concurrencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad, a la pena de un mes y un día de arresto mayor, con la accesoria de suspensión de cargo público, profesión, oficio y derecho de sufragio y privación de la licencia de conducir por tres meses y un día, al pago de las costas procesales y a abonar a don Vicente Laranoz Ezcurra, viudo de la víctima, la cantidad de 250.000 pesetas como indemnización del perjuicio, declarando la solvencia parcial del inculpado.

En dicha sentencia se declaró como hecho probado «que el inculpado circulaba conduciendo un ciclomotor de su propiedad para cuya conducción poseía la autorización administrativa».

2.° Por providencia de 19 de octubre de 1968, dictada de conformidad con el Ministerio Fiscal, el Magistrado de lo Penal acordó requerir a la representación del Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de Circulación, en la forma prevenida en el artículo 39 del Reglamento de 11 de octubre de 1967, para poner a disposición del Tribunal la suma de 150.000 pesetas, destinadas a completar el pago de la indemnización de 250.000 pesetas a que fue condenado el inculpado en la sentencia de 24 de febrero de 1968, en razón a no haberse podido hacer efectiva esta indemnización sino en la suma de 100.000 pesetas, satisfecha por la «Compañía de Seguros Lepanto». Por escrito de 5 de noviembre del mismo año, el Abogado del Estado solicitó la revocación de esta orden en base a que, de acuerdo con el artículo 6.° del Reglamento del Seguro Obligatorio de 19 de noviembre de 1964, no tratándose de vehículo que por su cilindrada requiriese para su conducción permiso de conducir, no alcanzaba responsabilidad al expresado Fondo Nacional de Garantía. A ese escrito recayó providencia de 26 del mismo mes, por lo que, también de conformidad con el Ministerio Fiscal, se acordó estar a lo dispuesto en la providencia de 19 de octubre. En 2 de diciembre, el Abogado del Estado, en representación del Fondo Nacional de Garantía, formuló recurso de súplica, remitiéndose a lo alegado en el escrito de 5 de noviembre; recurso al que, por auto de 19 de diciembre del mismo año, se declaró no haber lugar, confirmando el requerimiento.

El Abogado del Estado, en representación del Fondo Nacional de Garantía, interpuso recurso de apelación

ante la Sala de lo Penal de la Audiencia de Pamplona, que fue desestimado por auto de 30 de enero de 1969.

3.° En 19 de octubre de 1970, el Delegado de Hacienda planteó la cuestión de competencia, requiriendo de inhibición al Magistrado de lo Penal, con invocación, entre otras disposiciones del apartado A) del artículo 13 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales, para que se abstuviera de seguir conociendo en las diligencias de ejecución referidas y en cuanto a las mismas, naturalmente, se dirijan frente al Fondo Nacional de Garantía. En dicho escrito se alegaron como razones fundamentales: Que el Fondo Nacional de Garantía, representado por el Abogado del Estado, no había sido parte del proceso; que el fallo dictado por el Magistrado de lo Penal no contenía ninguna alusión a dicho Fondo, por lo que éste no ha había sido oído ni condenado por la sentencia. Alegó, además, que la responsabilidad del Fondo Nacional de Garantía no alcanza a los ciclomotores de cilindrada inferior a cincuenta centímetros cúbicos, ya que no se consideran como vehículos de motor mecánico.

4.° En 21 de octubre del mismo año el Magistrado de lo Penal dictó providencia por virtud de la cual quedó en suspenso la ejecución de la sentencia dictada en 24 de febrero de 1968, pasando el asunto al Ministerio Fiscal y a cada una de las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales, de 17 de julio de 1948. En cumplimiento de este trámite, el Procurador de los Tribunales don Juan San Julián Zancena, como representante del perjudicado por el delito de imprudencia, presentó un escrito en el que se opuso al requerimiento de inhibición formulado por el Delegado de Hacienda, alegando fundamentalmente la extemporaneidad del requerimiento, puesto que el asunto ya estaba resuelto por la sentencia firme, y el propio Abogado del Estado ejercitó los posibles recursos contra la misma: que no era aplicable el artículo 15 de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado y que era válido el requerimiento al Fondo Nacional de Garantía. Del mismo modo, el Abogado del Estado, en escrito de 5 de noviembre de 1970, se ratificó en su informe que ya figura en autos y se opuso a las alegaciones del Procurador representante del perjudicado en el proceso; por último, el Fiscal, evacuado el trámite conferido, pidió se rechazara el requerimiento de inhibición promovido por el Delegado de Hacienda de Pamplona y que se declarase la competencia del Magistrado de lo Penal. Fundamentalmente alegó que no se ha producido una infrac-

ción de lo establecido en el artículo 19 del Fuero de los Españoles, ya que la intervención del Fondo Nacional de Garantía no descansa en este presupuesto, sino que se rige por el principio de subsidiariedad, y, por tanto, el alcance y extensión de sus obligaciones puede plasmarse no sólo en el fallo, sino en ejecución de sentencia, por la insolvencia «a posteriori», total o parcial, de los responsables. Negó, asimismo, que la Delegación de Hacienda esté legitimada para plantear este conflicto. Adujo que por el Decreto-ley de 3 de octubre de 1964 se creó el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación como un Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Seguros e incluido en el artículo 2.° de la Ley de 26 de diciembre de 1958, reguladora de dichos Organismos. Se ha tratado, pues, de dotar al Fondo de una personalidad jurídica segregada de la Administración Central y que posibilita —según el preámbulo de la Ley— la conjunción de los principios de seguridad y agilidad y, por ende, la aplicación de un derecho singular. Se acentúa la evasión del campo del Derecho administrativo general en el artículo 9.°, 1.°, al consignarse que, en las cuestiones no sujetas a aquel Derecho, el Fondo Nacional quedará sometido a las normas de Derecho común con plena capacidad procesal, como nacido, en definitiva, con la finalidad concreta que le atribuyó la Ley de Usos y Circulación. El desplazamiento de la norma administrativa —formulista y angosta— también se manifiesta en el mismo artículo y número, apartado *c)*, «que para entablar el procedimiento... no será necesaria la reclamación en vía administrativa previa a la judicial», y si se conjugan estas citas con la invocación del artículo 2.° de la Ley de 26 de diciembre de 1958, al encomendarse a los Organismos autónomos la administración de los servicios públicos en régimen de descentralización, se llega a concluir, con dichas premisas, que el citado Fondo tiene personalidad y fisonomía independientes, rigiéndose por las normas aplicables a las Compañías aseguradoras, con un Delegado que le representa en los respectivos territorios, y dibujándose con netos perfiles que la Administración carece de personalidad para entablar el presente conflicto de jurisdicción, por no estar sujeta la cuestión al Derecho administrativo (artículo 9.°, 1, Decreto-ley de 3 de octubre de 1964) y no mencionarse el precepto que ampare la pretensión de que se remitan a la Delegación de Hacienda las actuaciones.

5.° Una vez cumplidos los anteriores trámites, el Ma-

gistrado de lo Penal, en 23 de noviembre de 1970, dictó auto por el que se declaró no acceder al requerimiento de inhibición formulado por el Delegado de Hacienda de Navarra, y mantuvo su competencia, remitiendo las actuaciones a la Presidencia del Gobierno; auto que conoció el Delegado de Hacienda, quien con oficio de 25 de noviembre remitió igualmente las actuaciones a la Presidencia del Gobierno.

6.º El Consejo de Estado, reunido en Comisión Permanente en sesión celebrada en 1 de julio de 1971, tras considerar correctamente planteada y tramitada la cuestión de competencia, formuló propuesta de decisión, por mayoría de votos, con apoyo de los artículos 45 de la Ley 122/1963, de 24 de diciembre, y 2.º de la Ley de 15 de septiembre de 1870, en el sentido de que la competencia debía ser resuelta en favor del Magistrado de lo Penal de Pamplona.

7.º A dicho dictamen formularon voto particular tres señores Consejeros, en el que, tras razonar el correcto planteamiento y legal tramitación de la cuestión de competencia, afirmaron la existencia de una cuestión previa que debe ser examinada y resuelta por la Administración con absoluta independencia y respeto de la sentencia dictada por la Autoridad judicial; cuestión consistente en determinar si el vehículo causante del accidente es o no vehículo de motor, si alcanza o no a su propietario la exigencia del seguro y si, en consecuencia, el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de Circulación ha de cubrir o no la responsabilidad del conductor, para concluir poniendo la decisión de la cuestión en favor de la Administración.

8.º Elevada la consulta acordada con el voto particular a la Presidencia del Gobierno y remitidas las copias a los Ministerios interesados en la contienda, el Ministro de Hacienda, al amparo de lo establecido en el artículo 35 de la Ley de 17 de julio de 1948, mostró su disconformidad con el dictamen haciendo suyo el voto particular.

9.º Por Orden de 29 de octubre de 1971, la Presidencia del Gobierno remite al Consejo de Estado el expediente para que sea consultado el Pleno del mismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.º del Reglamento del Alto Cuerpo Consultivo.»

La cuestión de competencia se falla a favor de la Administración, lo que significa que se falla a favor del Fondo de Garantía. El Jefe del Estado se aparta en su decisión del dictamen del Consejo de Estado, apoyándose, en cambio, en el voto particular emitido por la minoría.

En concreto, la fórmula utilizada a continuación de los razonamientos jurídicos contenidos en los considerandos es la siguiente:

> «En su virtud, de conformidad con el voto particular de cinco señores Consejeros, formulado al dictamen de la mayoría del Consejo de Estado en Pleno, previa deliberación del Consejo de Ministros en su sesión del día 18 de agosto de 1972,
>
> Vengo en decidir la presente cuestión de competencia en favor de la Administración sólo en cuanto al limitado punto de resolver la cuestión previa de si, conforme a las disposiciones administrativas aplicables, el vehículo con el cual se causó el daño es o no un vehículo de motor, si alcanza o no a su propietario la exigencia del seguro obligatorio y si, en su consecuencia, el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación ha de cubrir o no la responsabilidad del conductor en el caso planteado.»

Si en el Decreto analizado antes se utilizaba sin más la fórmula de *oído* el Consejo de Estado, en el presente caso se concreta que se decide de acuerdo con un voto particular: un voto particular suscrito por cinco Consejeros en el Pleno. Al igual de lo que había sucedido con el conflicto resuelto por el Decreto 3237/1971, y del que me ocupé en la *crónica* del número anterior, se ha producido en el presente caso una doble audiencia del Consejo de Estado. Dictaminó la Comisión Permanente acordándose proponer el fallo a favor de la autoridad judicial (resultando 6.º). Pero a dicho acuerdo se formuló voto particular suscrito por tres Consejeros (resultando 7.º). El caso es que, elevada la consulta a la Presidencia del Gobierno, se da entrada a la práctica de dudosa validez jurídica (41) de solicitar nuevo dictamen del Consejo de Estado, esta vez del Pleno (resultando 9.º). Y aquí son cinco los consejeros que suscriben el voto particular donde se contiene la solución que, frente a la mayoría del Consejo, haría prevalecer el Jefe del Estado.

Tampoco en este caso es posible conocer cuál era el alcance de los razonamientos jurídicos sustentados por el Consejo de Estado, es decir, por la mayoría. Lo que los considerandos reproducen es sólo el razonar de la minoría dentro del Consejo. Los nueve considerandos adoptados por el Jefe del Estado son del siguiente tenor:

> «1.º Que la presente cuestión de competencia ha surgido entre el Delegado de Hacienda de Navarra y el Magistrado de lo Penal de Pamplona, al requerir de inhibición el primero al segundo sobre ejecución de la

(41) Véase lo que señalaba en la *Crónica de conflictos* del número anterior, el 69 (1972), especialmente en página 193.

sentencia dictada en 24 de febrero de 1968 en diligencias procedentes del Juzgado de Instrucción de Aoiz y, más concretamente, por cuanto se refiere a la providencia de 19 de octubre de 1968, por la cual el Magistrado de lo Penal acordó requerir a la representación del Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación para poner a disposición del Tribunal la suma de 150.000 pesetas, destinadas a completar el pago de la indemnización en favor de don Vicente Laranoz Ezcurra; sentencia en la cual se declaró como hecho probado "que el inculpado circulaba conduciendo un ciclomotor de su propiedad para cuya conducción poseía la autorización administrativa".

2.° Que es procedente, ante todo, examinar la correcta aplicación del procedimiento previsto en la Ley de Conflictos Jurisdiccionales, de 17 de julio de 1948, y, concretamente, si el Delegado de Hacienda de Navarra resulta legitimado para promover la presente cuestión de competencia; cuestión ésta previa que necesariamente ha de resolverse en un sentido afirmativo, ya que, en definitiva, el requerimiento dictado por el Magistrado de lo Penal produce, como consecuencia inmediata y directa, la obligación del Fondo Nacional de Garantía de hacer efectivo el pago de 150.000 pesetas; siendo así que el apartado 3.° del artículo 7.° de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales determina que podrá promover cuestiones de competencia a los Tribunales ordinarios y especiales "los Delegados de Hacienda de las provincias en las materias referentes a dicho ramo"; y según el artículo primero del Decreto de 11 de octubre de 1967, por el que se aprueba el Reglamento de dicho Fondo, se califica al mismo como un Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Hacienda, calificación ésta por sí sola suficiente para justificar la obligada intervención del Delegado de Hacienda como representante del Ministerio en la provincia para plantear la referida cuestión de competencia.

3.° Que uno de los problemas debatidos en el expediente es el relativo a si es o no procedente la cuestión de competencia una vez que había recaído sentencia firme en el proceso penal. Resulta cierto que, con arreglo al artículo trece de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales, no pueden suscitarse cuestiones de competencia en asuntos judiciales resueltos por sentencia firme, pero también lo es que el apartado A) del propio precepto exceptúa de este principio el supuesto de que se trate sobre el proceso mismo de ejecución del fallo. En este

sentido, los Decretos resolutorios de competencias de 20 de diciembre de 1951, 9 de diciembre de 1952, 24 de mayo de 1967 y 8 de mayo de 1969 establecen la doctrina de que podrá plantearse la cuestión de competencia mientras no se hayan cumplido materialmente las obligaciones reclamadas, y como en este caso concreto no han sido satisfechas dichas cantidades, dejan de tener virtualidad las alegaciones formuladas en el expediente por la representación del perjudicado.

4.° Que, resueltas estas premisas, es procedente entrar en el examen del fondo del asunto, respecto del cual se debate si el Fondo Nacional de Garantía está obligado, sin más y en virtud del requerimiento judicial, al pago de la indemnización acordada en la parte no cubierta por la póliza de seguros o si la declaración y procedencia de esa obligación del Fondo Nacional depende de una cuestión previa administrativa, a saber: Si, conforme a las disposiciones aplicables, el vehículo con el cual se causó el daño es o no un vehículo de motor, si alcanza o no a su propietario la exigencia del seguro obligatorio y si, en su consecuencia, el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación ha de cubrir o no la responsabilidad del conductor.

5.° Que aunque el criterio y el acuerdo del Magistrado de lo Penal, que ha provocado el planteamiento de esta cuestión de competencia, quien mantiene la tesis afirmativa en punto a la obligación del Fondo, es abiertamente contrario a las declaraciones del Tribunal Supremo de Justicia en sus sentencias de 22 de junio de 1968, 27 de septiembre de 1968, 13 de diciembre de 1968 y 6 de junio de 1969 (según las cuales no puede atribuirse responsabilidad civil al Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, "ya que la responsabilidad penal se exige al conductor de un ciclomotor, artefacto excluido de la conceptuación de vehículo de motor a efectos del aseguramiento obligatorio, cual de modo evidente se infiere de la norma del artículo 6.° del Reglamento de tal Seguro de 19 de noviembre de 1964, en relación con los preceptos del Código de Circulación, rectores de los permisos y licencias de conducción"), ello no es óbice al planteamiento y decisión del presente conflicto, por cuanto en él se debate no el fondo del asunto, sino la existencia de una cuestión previa que debe ser examinada y resuelta por la Administración, con absoluta independencia y respeto de la sentencia dictada por la Autoridad judicial, en la que para nada se alude a dicho problema, ni se hace tampoco pronun-

ciamiento alguno que afecte a la responsabilidad del Fondo, Organismo que no fue citado ni emplazado como posible responsable civil subsidiario.

6.° Que, a tenor de las disposiciones citadas en los vistos y del silencio de la sentencia sobre tal problema, es lo cierto que las cuestiones básicas y previas para que pueda declararse la responsabilidad del Fondo, indicadas en el considerando cuarto, son de carácter administrativo y han de examinarse y decidirse por la Administración, ajustándose para ello a las normas legales y reglamentarias invocadas, de clara y notoria índole administrativa: cuestiones cuya decisión constituye el presupuesto indispensable para que pueda decretarse la responsabilidad del Fondo y exigirse su pretendida obligación a satisfacer la indemnización acordada por la sentencia en la parte no cubierta por el seguro privado.

7.° Que la posibilidad legal del planteamiento de cuestiones previas administrativas, no ya en el proceso de ejecución de los fallos de Jueces y Tribunales de todos los órdenes —como aquí ocurre—, a tenor del apartado A) del artículo 13 de la Ley de Conflictos de 17 de julio de 1948, sino incluso en los juicios criminales, está reconocida en el artículo 15 de la propia Ley que constituye la regla general en esta materia, salvo las excepciones a que se aludirá en el considerando siguiente.

8.° Que no es óbice el planteamiento de esta cuestión previa administrativa y a la decisión de la competencia para resolverla a favor de la Administración lo prevenido, con carácter de excepción, en el artículo tercero de la Ley de Enjuiciamiento Criminal citado en los vistos, de evidente implicación al caso; porque, según la lógica y recta interpretación de ese precepto, en cuanto extiende "por regla general" la competencia de los encargados de la Justicia penal a resolver las cuestiones civiles y administrativas prejudiciales, es necesario para que sea aplicable tal precepto: *a)* que la cuestión tenga relación e influjo sobre la represión; *b)* que la cuestión civil o administrativa se proponga con motivo de los hechos perseguidos; *c)* que tenga carácter prejudicial; *d)* que tales cuestiones aparezcan tan íntimamente ligadas al hecho punible que sea racionalmente imposible su separación. Y como quiera que es notorio que ninguna de esas circunstancias y condiciones se dan en este caso, porque la cuestión previa planteada nada tiene que ver con el hecho perseguido ni con su represión, sino que se contrae simplemente a la responsabi-

lidad económica del Fondo de Garantía, cuya exigencia se pretende en trámites de ejecución del fallo; responsabilidad que ni siquiera fue declarada en el fallo mismo y que es, por tanto, ajena al fondo del proceso penal, encaminado a la declaración de la existencia de un delito y a su represión y castigo, es vista la inaplicabilidad al caso del artículo tercero de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

9.º Que, por todo lo expuesto, procede resolver la presente cuestión de competencia a favor de la Administración, reducida a los concretos y limitados fines señalados en el considerando 4.º, ello sin perjuicio de que contra el acuerdo administrativo que recaiga sobre tales cuestiones puedan entablarse, en su lugar y caso y por quien tenga derecho y acción para ello, los recursos procedentes en las adecuadas vías, conforme a los artículos 35 y 36, citados en los vistos, del Reglamento de 11 de octubre de 1967 y, en su caso, a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.»

A la vista del caso pueden formularse las siguientes reflexiones:

a) Llama la atención el énfasis con que la parte judicial del conflicto, valga la expresión, se opone a la posibilidad misma de que se plantee la cuestión de competencia. En el resultando cuarto se recoge con bastante detalle el informe del Ministerio Fiscal, que parece muy interesante. Se niega expresamente «que la Delegación de Hacienda esté legitimada para plantear este conflicto».

Vale la pena relacionar estos argumentos con lo que se expresaba antes al comentar el Decreto precedente: la mera posibilidad de que el Fondo de Garantía utilice la vía de conflictos jurisdiccionales constituye un privilegio nada explicable, al menos en cuanto se relaciona con sus actuaciones en el campo del seguro, que se dice sometido al Derecho común. Pues bien, con esa lógica informa el Ministerio Fiscal, haciendo suya la argumentación el propio Magistrado. Doy por reproducidas aquí las argumentaciones que se recogen en el resultando 4.º mencionado. Recogeré sólo la alusión que se hace a la personalidad separada: si el Fondo tiene personalidad independiente de la Administración del Estado, ¿cómo va a estar legitimado el Delegado de Hacienda?, se viene a decir (42). Reconozco que el alegato es de gran fuerza, constituyendo eso sí un dato más dentro de una argumentación muy sólida.

El considerando segundo rechaza el punto de vista judicial, sin que la argumentación utilizada cale, en mi opinión, en el fondo del proble-

(42) Para toda esta problemática referente a la personalidad, me remito al reciente y polémico libro de G. Ariño, *La Administración Institucional*, cit. Véase, también, la recensión al mismo de J. Bermejo Vera en el número 68 (1972) de esta Revista, p. 451 y ss.

ma planteado. Es una respuesta superficial que no abunda en tan sugestivo tema. ¿Sería de otro tenor la opinión mayoritaria del Consejo de Estado?

b) Sorprende, pero en otra dirección ahora, el énfasis con que se razona en el Decreto que la cuestión de fondo de todo el conflicto —la de si el ciclomotor debe ser considerado como un vehículo de motor— se califique de *cuestión administrativa previa.*

No voy a entrar ahora en el sugestivo tema —frecuente puerta de escape de la Administración otrora (43)— de las cuestiones administrativas previas. Aquí sólo quiero hacerme eco de una idea que se recoge con toda diafanidad en otro considerando del presente Decreto, pero que ahora parece olvidarse. En efecto, en el considerando 5.º se alude a diversas sentencias de la Sala Segunda del Tribunal Supremo en las que se aceptan los recursos de casación interpuestos por el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, sentenciándose expresamente que no procede la responsabilidad civil del mismo porque el accidente discutido habría sido causado en cada caso por un ciclomotor y no puede ser considerado éste como un *vehículo de motor.* El Tribunal Supremo analiza en cada caso la legislación aplicable —tanto leyes como Decretos-leyes, como textos articulados, como normas inferiores, es decir, reglamentarias— y califica que, según el Derecho vigente, un ciclomotor no debe de ser incluido en la categoría de vehículo de motor (44). Todo eso, insisto,

(43) Véase J. R. PARADA VÁZQUEZ, *La responsabilidad criminal de los funcionarios y sus obstáculos...*, en el número 31 (1960) de esta REVISTA, especialmente página 134 y ss.

(44) La primera de las sentencias mencionadas, la de 22 de junio de 1968, Arz. 3.102, de la que fue ponente el señor González Díaz, es, quizá, la más ilustrativa de todas. Las siguientes van repitiendo los argumentos que aquella consignó. En el primer considerando de aquélla se razona «que el único problema a resolver en el presente recurso es el referente a determinar si los ciclomotores de cilindrada no superior a 50 centímetros cúbicos son o no vehículos de motor a los efectos de la Ley del Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil y del Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, problema que es preciso resolver de acuerdo con lo previsto en esas disposiciones legales y normas concordantes del Código de Circulación, y del examen de unas y otras aparece: *a)* que los ciclomotores, según el apartado *p)* del artículo 4.º del Código de Circulación en la redacción dada por el Decreto de 20 de mayo de 1965, son bicicletas que, conservando todas las características normales en cuanto a su estructura, peso y posibilidades de empleo, se hallen provistas de un motor auxiliar de cilindrada no superior a 50 centímetros cúbicos, y que por su construcción no pueda alcanzar en llano una velocidad superior a 40 kilómetros por hora; *b)* que estos ciclomotores están equiparados a las bicicletas en el capítulo VII de dicho Código rotulado "De la Circulación de bicicletas y vehículos análogos", equiparación expresamente puntualizada en el artículo 132 al decir que "los conductores de ciclomotores, de bicicletas y demás vehículos movidos por la energía de sus respectivos conductores, se atendrán a las reglas generales de circulación..., etc."; *c)* que para la conducción de estos vehículos no se necesita permiso, sino simplemente una licencia de acuerdo con lo dispuesto en ese mismo artículo 132, párrafo 11, y artículo 279 del mismo Código, y *d)* que el Reglamento del Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil derivada del uso y circulación de vehículos de motor de 19 de noviembre de 1964, en el apartado *a)* del artículo 6.º da el concepto de tales vehículos, a los efectos de la obligación de asegurar, diciendo que tendrán la consideración de vehículos de motor "todo arte-

en jurisprudencia reiterada (45) que resulta, sin duda, beneficiosa para el Fondo, jurisprudencia que procede de la Sala Segunda. Es

---

facto o aparato apto para circular por las vías públicas accionado mediante un mecanismo motor y para cuya conducción se requiera permiso, así como sus remolques o semirremolques", de cuyos antecedentes legales se concluyen dos cosas: primera, *que los ciclomotores de la cilindrada indicada no se consideran legalmente vehículos de motor al estar equiparados a los movidos por la energía de sus propios conductores, siendo el motor que llevan mero auxiliar o complemento de aquella energía que es la que da carácter al vehículo, y segunda, que por esta razón y por no necesitar permiso sus conductores, esos ciclomotores se encuentran excluidos de la mencionada Ley del Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil.*»

Tras estas consideraciones, se concluye en el considerando segundo y último «que esta exclusión de los ciclomotores de dicha Ley del Seguro conduce a excluir a las víctimas causadas por los mismos de la protección del Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, porque aunque en el preámbulo del Decreto-ley de 3 de octubre de 1964 regulador de este organismo se diga que la finalidad social del mismo es que las víctimas de la circulación sean efectivamente asegurados con la máxima eficacia, al referirse seguidamente a la Ley de Uso y Circulación de vehículos de motor, y a la responsabilidad de los conductores de estos vehículos, claramente está excluyendo de su ámbito las víctimas causadas por los que no sean de motor entre los que se encuentran los ciclomotores, según se ha visto anteriormente; y así se corrobora con la lectura del artículo 3.º de dicho Decreto-ley y con la del artículo 35 del Reglamento del Seguro, que atribuyen al Fondo de Garantía funciones supletorias del seguro y con arreglo a las normas de éste; diciéndose en ese artículo 3.º que las funciones del Fondo son, además de las atribuidas por la Ley de Uso y Circulación de Vehículos de Motor, asumir dentro del ámbito del seguro obligatorio los riesgos no afectados por las entidades aseguradoras, cubrir el exceso de indemnización sobre el límite de cobertura a cargo del asegurador y cumplir las obligaciones de éste en casos de disolución forzosa, quiebra o suspensión de pagos; funciones a las que, según el artículo 35 del Reglamento, les serán aplicadas además de las disposiciones de la Ley orgánica de dicho Fondo, las normas establecidas para las entidades aseguradoras en el mencionado Reglamento evidenciándose con ello que este Fondo Nacional actúa como entidad supletoria de carácter oficial de los aseguradores particulares, desenvolviéndose dentro del campo de éstos y para los casos previstos para ellos —«dentro del ámbito del Seguro Obligatorio», dice textualmente su 'Decreto Orgánico—; por lo que, al quedar fuera de dicho Seguro los accidentes causados por los ciclomotores, quedan también fuera del repetido Fondo de Garantía; y como la sentencia recurrida no lo entendió así condenando a ese Organismo oficial a responder subsidiariamente de la indemnización concedida a la víctima de un ciclomotor de 49 centímetros cúbicos de cilindrada, procede acoger el único motivo del recurso interpuesto por el Abogado del Estado, por infracción de esos preceptos.

Entre la jurisprudencia posterior, quiero destacar aquí la novedad introducida en la línea argumental, por la sentencia de 27 de noviembre de 1968, Arz. 3935, de la que fue ponente el señor Pera Verdaguer. Se destaca allí como la solución adoptada en base al derecho español, es la consagrada por el derecho internacional, ya que en el Anexo 1 de la Convención de Ginebra de 19 de septiembre de 1949, sobre circulación por carretera, se dice que no se considerarán como vehículos automotores las bicicletas provistas de un motor auxiliar de combustion interna de 50 centímetros cúbicos de cilindrada máxima, siempre que su estructura conserve todas las características normales de la bicicleta.»

(45) Los autores se había pronunciado también en esta dirección. Recogeré aquí dos puntos de vista formulados en el *V Curso Internacional de Derecho de la Circulación*, citado; bien que desde la perspectiva penal, en la que, por otro lado, el problema era de gran significado.

F. ALAMILLO CANELLAS: *El ciclomotor, o bicicleta con motor, en la legislación española*, afirmaba: «Este plausible esfuerzo que se está realizando acabará

decir, el Tribunal Supremo actúa allí como Tribunal Penal. Y entonces cabe preguntarse: en todos esos casos, ¿es que no están claras las facultades de la Sala Segunda del Tribunal Supremo para pronunciarse al respecto? El Decreto comentado admite tal posibilidad implícitamente como lo más normal del mundo. Pero cuando actúa el Magistrado de lo Penal del Pamplona —bien que es cierto que se aparta de reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, pero creo que eso es otra cosa—, la manera de defenderse frente a su decisión consiste en encontrar una cuestión administrativa previa. El fondo del asunto es el mismo absolutamente. Y en el caso ahora en cuestión, el resultando 2.º refiere cómo el Abogado del Estado, en representación del Fondo, interpuso recurso de súplica primero y luego de apelación ante la Sala de lo Penal de la Audiencia de Pamplona. Tras ellos, sigue prevaleciendo el punto de vista contrario al del Fondo. Y para que no prevalezca este punto de vista se acude al concepto de cuestión administrativa previa.

c) Se plantea así un problema interesante que permite de nuevo volver a ideas expuestas con anterioridad.

Cierto que es muy significativo que el Tribunal Penal se aparte de jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo. Aunque también es verdad que, de hecho, se exige un cierto período de tiempo para que pueda ser conocida dicha jurisprudencia y en el caso en cuestión, a simple vista, no está nada claro que hubiera transcurrido tal período de tiempo (46). De modo que, cuando *a posteriori* se exa-

---

por tener, indudablemente, el premio de un resultado satisfactorio. Y en su consecución podrá influir, a mi juicio, la argumentación que a la vista de los textos internacionales y de los reglamentos internos he venido sosteniendo: que el ciclomotor o bicicleta dotada de motor auxiliar, dentro de los límites legales de potencia, no es ni puede ser considerado como vehículo de motor. Esperemos que en breve se consolide la tendencia esbozada por el Tribunal Supremo en este sentido y que con ello no sólo quede cerrado el ciclo evolutivo abierto en nuestro Derecho por la adhesión al Convenio de Ginebra, sino también, aspecto muy importante, quede establecida una firme base interpretativa sobre la que los particulares se verían libres de la pesadilla que hasta ahora ha podido constituir la dificultad de la aplicación de las profusas normas dictadas en materia tan importante...» (pág. 325).

Por su parte, C. CAMARGO HERNÁNDEZ: *El ciclomotor desde el punto de vista jurídico-penal*, señalaba: «De lo que dejamos indicado se desprende claramente que los ciclomotores de cilindrada inferior a 50 centímetros cúbicos quedan fuera del área del Derecho penal, por la sencilla razón de que carecen de la consideración de vehículos de motor, con arreglo a los preceptos de la legislación administrativa vigente sobre la materia» (pág. 352).

(46) Las sentencias de la Sala Segunda aludidas en el considerando quinto son, recuérdese, de 1968 y 1969. La más antigua, de 22 junio 1968, viniendo luego la de 27 de septiembre y 13 de diciembre del propio año. Pues bien, la sentencia por la que el Magistrado de lo Penal de la Audiencia de Pamplona resolvía el pleito origen del posterior conflicto, es *anterior* a todas las mencionadas: es de 24 febrero 1968 (resultando primero). El requerimiento al representante del Fondo es de 19 de octubre del propio año de 1968. El recurso de súplica se falló el 19 diciembre 1968, siendo de 30 enero 1969 el fallo desestimatorio del recurso de apelación (resultando segundo). Piénsese lo que tardan en publicarse y distribuirse las sentencias, en conocerse, etc. De modo que lo que hoy, o cuando se preparó

mina un expediente o unos autos, hay que tener sumo cuidado en saber situar en su momento cada uno de los documentos incluidos. Pero prescíndase ahora de estas matizaciones temporales. Supóngase que el Tribunal Penal se aparta de la línea fijada por el Tribunal Supremo. Se parte de la base de que la cuestión no está resulta totalmente por el derecho positivo y que caben algunas interpretaciones, ya que si no no se hubieran suscitado todos esos conflictos de que se ha hecho cuestión. Pues bien, en esta situación, ¿no parece ciertamente chocante que el Fondo acuda a la vía manifiestamente excepcional de las cuestiones de competencia para resolver sus problemas? De lamentar es, por lo pronto, la falta de claridad en las normas. Parece que quienes hacen las normas van a pensar un poco y a pensar los posibles supuestos de aplicación de las mismas. De modo que si la regulación hubiera estado clara —y la Administración había tenido todas las oportunidades a este respecto—, la postura de súbditos y jueces hubiera sido mucho más fácil y cómoda. Y el fenómeno de aplicación del Derecho, mucho más seguro.

La aplicación judicial del Derecho tiene sus riesgos, tiene sus propios sistemas de fijación y exige, como no, su tiempo. En el caso analizado, la Administración ha pensado que debía intervenir para *corregir* la interpretación dada por el Tribunal. Ha pensado que no debía prevalecer el punto de vista sostenido por el Tribunal. Aunque para ello, utilizando el camino excepcional de los conflictos jurisdiccionales, el Fondo *deje de estar sometido al Derecho común* y sea introducido, sin ninguna duda, en el sistema de privilegios y prerrogativas, característica habitual de la Administración, tal y como se viene entendiendo en España.

Por supuesto que los dos Decretos recién analizados no constituyen más que una muestra y, en sí mismos, no autorizan para deducir mayores consecuencias. Ofrecen, sí, en todo caso, un buen testimonio de lo difícil que suelen resultar esas catalogaciones convencionales tan al uso: hasta aquí el Derecho administrativo, hasta aquí el Derecho común; hasta aquí los privilegios, de aquí en adelante, situaciones de paridad.

2. *Duplicidad de embargos sobre unos mismos bienes.*

El Decreto 2867/1972, de 5 de octubre («Boletín Oficial del Estado» del 23), resuelve la cuestión de competencia surgida entre la Delegación de Hacienda y la Magistratura de Trabajo de Lugo, en relación con expediente de apremio seguido a la «Compañía Industrial Chacinera, S. L.».

En los propios considerandos quedan bastante claramente refle-

---

el Decreto comentado, podía parecer una jurisprudencia consolidada, no tenía por qué considerarse así, cuando se produjeron las actuaciones judiciales enjuiciadas por el Decreto.

jados los hechos que responden a la frecuente coincidencia de embargos de la Hacienda, por una parte, y de órgano judicial, por otra, la Magistratura de Trabajo, en este caso. A lo largo de seis considerandos, en los que se sigue la línea ya habitual en la jurisprudencia de conflictos, se razona del siguiente modo:

«Considerando que la presente cuestión de competencia se plantea al requerir el Delegado de Hacienda de Lugo al Magistrado de Trabajo de la misma provincia para que se abstenga de continuar el procedimiento de ejecución surgido contra la "Compañía Industrial Chacinera, S. L.", por hallarse embargados los bienes sobre los que se actuó previamente por la propia Delegación de Hacienda;

Considerando que, como se establece en otros Decretos resolutorios de competencia, la cuestión planteada no afecta a la prelación que pueda darse entre los créditos concurrentes, sino que se reduce a determinar cuál de las autoridades en conflicto ha de continuar el procedimiento de apremio, cuestión que ha de ser resuelta según los precedentes Decretos resolutorios de esta clase de conflictos, y entre ellos el de 21 de mayo de 1970, en el que se atribuye la preferencia para continuar conociendo a la autoridad en cuyo procedimiento se haya llegado primero al embargo, "lo cual no significa, ni mucho menos, pronunciarse en cuanto a la prelación de los créditos respectivos, ni de otros que pudieran existir, todos los cuales conservan su propia condición, sino únicamente dejar determinado, en la forzosa necesidad de fijar un orden en los procedimientos, cuál de las dos jurisdicciones sea la que debe seguir adelante, si bien respetando los respectivos derechos de todos los acreedores en concurrencia";

Considerando que el embargo administrativo fue acordado en 21 de mayo de 1970, sobre tres fincas y las partes integrantes de una de ellas, y en la misma fecha fue presentado en el Registro de la Propiedad competente, y a esa fecha han de retrotraerse los efectos de la anotación A) en todas y cada una de las fincas, lo que indica que no existía ninguna anotación de embargo anterior a ellas;

Considerando que, a su vez, la Magistratura de Trabajo de Lugo acordó, por providencia de 10 de mayo de 1971, el embargo de bienes de la "Compañía Industrial Chacinera, S. L.", ordenando anotación preventiva del mismo sobre las fincas a que este conflicto se contrae y causando asiento de presentación en 2 de abril de 1971,

anotándose el embargo el 3 de mayo de 1971, bajo la letra F), por lo que es evidente que, de acuerdo con la doctrina citada, debe darse preferencia a aquel procedimiento en el que, en el orden cronológico, primero se ordenó y anotó el embargo, que en el caso presente es, sin duda, el iniciado por la Delegación de Hacienda de Lugo;

Considerando que no obsta a lo anterior el hecho de que el embargo practicado por la Magistratura de Trabajo de Lugo afecte, no sólo a los bienes en conflicto, sino también a otros distintos no embargados por la Hacienda Pública, porque es evidente que a tales bienes no les alcanza el requerimiento de inhibición, precisamente por no estar acordado su embargo por ambas autoridades, sino por una de ellas solamente, por lo que no puede haber concurrencia de competencia en su secuestro y realización, debiendo quedar limitado el requerimiento a la ejecución de aquellos bienes sobre los que ambos procedimientos concurren;

Considerando que la alegada infracción del artículo 1.447 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que se dice producida en el expediente administrativo de apremio, aun de ser cierta, no tendría entidad bastante para alterar la competencia, ni puede ser examinada en este expediente, que no es cauce para la corrección de defectos del procedimiento administrativo ni para el enjuiciamiento del fallo, como tampoco lo es para conocer los que pudieran producirse en un procedimiento judicial.»

La cuestión de competencia se resolvería a favor del Delegado de Hacienda, bien que sólo en cuanto a los bienes sobre los que concurren embargos de ambas autoridades.

3. *Ejecución de sentencia contra la Administración. Minuta de letrado.*

El Decreto 2870/1972, de 11 de octubre («Boletín Oficial del Estado» del 24), resuelve la cuestión de competencia surgida entre la Delegación de Hacienda y la Magistratura de Trabajo de Zamora, con motivo de ejecución de sentencia dictada sobre pensión de jubilación.

El caso, bastante interesante en su planteamiento, pertenece al grupo de los que, en la decisión, se apartó el Jefe del Estado de la consulta del Consejo de Estado. El fallo fue tomado, en efecto, *oído* el Consejo de Estado. Los hechos quedan descritos del siguiente modo:

«Resultando que doña Pilar Casares Sastre, representada por letrado, inició procedimiento laboral número

207/1967, en el cual la Magistratura de Trabajo de Zamora dictó sentencia con fecha 13 de enero de 1968, condenando a la Mutualidad Laboral de Comercio y al Ministerio de Justicia al abono de la pensión reclamada; y que interpuesto recurso de suplicación ante el Tribunal Central de Trabajo por dichas Mutualidad y Ministerio —éste representado por el Abogado del Estado— se dictó sentencia en 14 de abril de 1969, por la que condenó al mencionado Departamento al abono a la demandante de la pensión de jubilación solicitada "en la forma reglamentaria y en cuantía del 82 por 100 del salario de 60 pesetas diarias, con efectos a partir del 30 de septiembre de 1965...";

Resultando que en 20 de septiembre de 1969 el Magistrado de Trabajo de Zamora dictó providencia acordando requerir al Ministerio de Justicia, en la persona de su representante en autos —Abogado del Estado—, a fin de que dentro del plazo de diez días consignara en dicha Magistratura de Trabajo la cantidad de 234.363 pesetas, importe del capital a que asciende la condena, según sentencia del Tribunal Central de Trabajo de fecha 14 de abril de 1969, más otras 26.500 pesetas de costas y gastos, o en otro caso se consignen en presupuestos dichas cantidades para ser abonadas en su día, cuya providencia fue repuesta por auto de la propia Magistratura de 18 de octubre de 1969 en el sentido de que "el requerimiento acordado en la misma al Ministerio de Justicia en la persona del Abogado del Estado, como representante en autos, se practique en la del excelentísimo señor Subsecretario del Departamento como jefe de todos los Servicios y Dependencias, debiéndose realizar por correo certificado con acuse de recibo", sin que se repusiera la providencia en cuanto al pago de costas y gastos, aduciéndose que no es óbice, para requerir a la consignación de estas cantidades, el argumento de que previamente "había de darse cumplimiento a lo establecido en el artículo 203 de la Ley Procesal Laboral, ya que el momento procesal de realizar la tasación de costas no ha llegado aún, puesto que para que se disponga la práctica de dicha diligencia es necesario que se ultime el trámite de ejecución precisamente con la consignación de las cantidades adeudadas por todos conceptos, único momento procesal en que se puede calcular los gastos causados; de otra parte, no se puede olvidar que el beneficio de justicia gratuita del que ha disfrutado ya la parte demandada, por ministerio de ley, durante todo el procedimiento hasta el momento de dictar

sentencia, no se puede extender al trámite actual de ejecución en que nos encontramos solicitado por la parte actora";

Resultando que la Magistratura de Trabajo de Zamora, en 20 de octubre de 1969, dirigió oficio al Ministerio de Justicia en tal sentido, que fue contestado por el oficial mayor de dicho Departamento, mediante escrito de 6 de marzo de 1970, estimando procedente la remisión del expediente al Ministerio de Hacienda, a fin de que fuera habilitado el crédito correspondiente o bien se consignaran las cantidades en presupuestos para que puedan hacerse efectivas en la forma adecuada; que con fecha 25 de junio de 1970 la Dirección General del Tesoro y Presupuestos recabó informe de la de lo Contencioso del Estado sobre la procedencia de satisfacer la cantidad reclamada por costas y gastos, interesando este último Centro Directivo de la Abogacía del Estado de Zamora que obtuviera de la Magistratura de Trabajo testimonio de esa tasación, en el que se hizo constar que se había practicado ésta en virtud de anterior providencia y que comprendía la cantidad reclamada por la ejecución (234.363 pesetas), el reintegro de las actuaciones (150 pesetas), ídem de la Mutualidad (50 pesetas), tasas judiciales (2.870 pesetas) y honorarios del Letrado protestados en la ejecución de sentencia (23.330 pesetas), importando el total 260.863 pesetas;

Resultando que la Dirección General de lo Contencioso del Estado emitió el informe solicitado por la del Tesoro y Presupuestos en el sentido de que la Magistratura de Trabajo de Zamora se encontraba conociendo de materia sobre la que carece de competencia a tenor de la vigente Ley de Administración y Contabilidad, por lo que, de acuerdo con la de Conflictos Jurisdiccionales, se podía plantear la cuestión de competencia a través del Delegado de Hacienda de Zamora; dirigiéndose más tarde nuevo informe el 30 de marzo de 1971 por la misma Dirección General de lo Contencioso del Estado a la del Tesoro y Presupuestos en el que, de un lado, se hizo saber que, a juicio del Centro informante, procedía dar cumplimiento al fallo con la mayor celeridad posible y en la forma ordenada por la sentencia dictada con fecha 14 de abril de 1969 por el Tribunal Central de Trabajo, y de otro se advirtió que la sentencia del mencionado Tribunal Central de Trabajo, en su parte dispositiva, condenó al "Ministerio de Justicia a que abone a la demandante la pensión de jubilación solicitada en la forma reglamentaria y en cuantía del 82 por 100 del

salario de 60 pesetas diarias con efectos a partir del 30 de septiembre de 1965", lo que constituye por tanto la condena al pago de la suma fija a que asciende el 82 por 100 de 60 pesetas desde el día 30 de septiembre de 1965 hasta el día final de año de 1971, en que se haga el abono y la consignación mensual de la suma que corresponda a cada mes, según el número de días hasta su fallecimiento, que es única y exclusivamente lo que ordena el fallo; que no parecía procedente satisfacer cantidad alguna por costas "toda vez que las que se pretenden han sido las devengadas en ejecución de sentencia, fase que no existe en los procesos en que sea condenado el Estado, ya que el cumplimiento de la sentencia no incumbe ejecutarla al Tribunal sentenciador, sino a la propia Administración";

Resultando que comunicados los anteriores informes a la Dirección General del Tesoro y Presupuestos y a la Delegación de Hacienda de Zamora, ésta, previo informe de la Abogacía del Estado correspondiente, dirigió escrito a la Magistratura de Trabajo de la misma ciudad con fecha 14 de junio de 1971, en el que en virtud de los informes antes indicados y acompañando copia del último de los mismos, formulaba requerimiento de inhibición para que se declarase incompetente en la ejecución de la sentencia, fundándose esta resolución en el aserto de que, con arreglo al párrafo 2.° del artículo 15 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública el Magistrado del Trabajo se debió limitar a ordenar la ejecución de la sentencia, pero obró fuera de su competencia al acordar la forma y tiempo en que había de ser abonada por el Ministerio de Justicia determinada cantidad, y más todavía al ordenar que fuera pagada por dicho Ministerio otra cantidad en concepto de costas por ejecución de la sentencia;

Resultando que al recibir este escrito el Magistrado del Trabajo por providencia de 17 de julio de 1971 ordenó suspender el procedimiento y pasó el asunto al Ministerio Fiscal y a las partes, mostrándose de acuerdo con el requerimiento el Fiscal y el Abogado del Estado y en contra del mismo la demandante, y dictó auto en 28 de septiembre de 1971 por el cual, estimándose competente, declaró no haber lugar a la inhibición, fundándose en que la ejecución de una sentencia, es decir, el cumplimiento del fallo, supone la determinación y orden de lo que deba ser hecho, lo cual siempre está atribuido al Tribunal competente, y la materialidad del cumplimiento, lo cual, cuando se trata del Estado, se lleva a cabo por los agentes de la Administración, que es lo que

prevé el artículo 15 de la Ley de Administración y Contabilidad, y en el presente caso la Magistratura sólo ha acordado lo que es propio de ella: decretar la ejecución y determinar la cuantía de la misma, absteniéndose de despachar mandamiento de ejecución o dictar providencia de embargo;

Resultando que estando ya suspendidas las actuaciones recibió el Magistrado de Trabajo un oficio del jefe de la Sección de Presupuestos del Ministerio de Justicia, fechado el 23 de julio de 1971, en el que se le comunicaba que, concedido un crédito de 234.363 pesetas por el Ministerio de Hacienda, se expedía con la misma fecha un libramiento en favor de la Mutualidad Laboral de Comercio, a fin de constituir el correspondiente capital para el pago de la jubilación de la demandante;

Resultando que comunicado al Delegado de Hacienda requirente el referido fallo del Magistrado de Trabajo, ambas autoridades tuvieron por formulada la cuestión de competencia y remitieron sus respectivas actuaciones a la Presidencia del Gobierno para que fuese resuelta por los trámites correspondientes.»

Los razonamientos jurídicos se hilvanan del siguiente modo a lo largo de cuatro considerandos:

«Considerando que la presente cuestión de competencia ha surgido entre el Delegado de Hacienda y el Magistrado de Trabajo, ambos de Zamora, al requerir el primero al segundo para que deje de conocer en la ejecución de una sentencia en la que se condena al Ministerio de Justicia al pago de una pensión de jubilación;

Considerando que el principio general de la competencia de la Jurisdicción de Trabajo para ejecutar sus decisiones, afirmado en el artículo 1 del texto articulado de dicha Jurisdicción, es evidente que ha de quedar sometido a la norma especial que rige en las reclamaciones judiciales de créditos a cargo de la Hacienda Pública y en favor de los particulares, establecida en el artículo 15 de la Ley de Administración y Contabilidad, según el cual en tales casos los Tribunales podrán mandar que sus fallos se cumplan cuando hubieren causado ejecutoria, si bien el cumplimiento de los mismos tocará a los agentes de la Administración, quienes han de acordar y verificar el pago en la forma legal; y que ese trato privilegiado que se otorga a los bienes del Estado ha de entenderse, y así ha venido sosteniéndose en Decretos de resolución de competencia, como los de 13 de abril de

1920 y 21 de febrero de 1963, que no tiene aplicación mientras la autoridad judicial se concrete a exigir el cumplimiento de las condenas de hacer, sin rebasar los límites de su privativa jurisdicción, para acordar y realizar el cumplimiento de la ejecución;

Considerando que en el caso presente el Magistrado de Trabajo no sólo no se ha limitado a mandar la ejecución de lo resuelto por el Tribunal Central de Trabajo en su fallo de 14 de abril de 1969, sino que por auto de 18 de octubre de 1969, que confirmó en lo esencial la providencia de 20 de septiembre de 1969, sobre hacerlo en forma distinta a la acordada en la parte dispositiva de la sentencia de aquel Tribunal, requirió al excelentísimo señor Subsecretario de Justicia en el mismo sentido que lo había hecho al Abogado del Estado, es decir, exigiendo que en el plazo de diez días consignara en dicha Magistratura la cantidad principal más 26.500 pesetas de costas o gastos, "o en otro caso consignen en presupuestos dichas responsabilidades para ser abonadas en su día";

Considerando que el hecho de señalar plazo para la consignación en la Magistratura, aunque fuera unido a la alternativa de la consignación en presupuestos, junto con la exigencia de que se satisfagan costas y gastos por el período de ejecución de sentencia, y entre ellos la minuta de Letrado, no detallada, a más de no ser necesaria la intervención del mismo en trámite de ejecución, ponen suficientemente de manifiesto que la Magistratura de Trabajo de Zamora no ha tenido en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, según el cual la ejecución de las sentencias dictadas contra la Administración ha de llevarse a cabo por los propios agentes de ésta, sin que, de otra parte, sean argumentos que desvirtúen ese exceso de atribuciones: *a)* El hecho de que la propia Administración, en acatamiento a lo resultante de la sentencia del Tribunal Central de Trabajo, urgiera de *motu propio* la habilitación del crédito correspondiente al principal y la expedición del mandamiento de pago por el principal; y *b)* El hecho de que no se llagara a trabar embargo sobre los caudales públicos, porque, en todo caso, la tasación de costas aprobada presupone necesariamente la ejecución de la sentencia por la propia Magistratura, adicionando el importe de la deuda a satisfacer por el Estado con el de una minuta de honorarios de Letrado improcedente y sin detalle, y con el devengo correspondiente al reintegro de actuaciones conforme al extinguido Impuesto de Timbre hoy, parcialmente, sobre

> Actos Jurídicos Documentados, del cual esté exento el Estado, por virtud de lo dispuesto en el artículo 101, apartado 1, en relación con el apartado 1, número 1, letra *a)*, del artículo 65, ambos del texto refundido de los Impuestos Generales sobre Sucesiones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Decreto 1018/1967, de 6 de abril, llevando todo lo razonado a estimar que, como los trámites de tasación de costas forman parte del procedimiento de ejecución de sentencia, conforme al artículo 421 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil y a los artículos 200 y 203 de la de Procedimiento Civil y a los artículos 200 y 203 de la de Procedidimiento Laboral, tales trámites y devengos que de ellos derivan no se ajustan a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como en el 15 de la de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública.»

Ni que decir tiene que la cuestión de competencia fue fallada a favor de la Delegación de Hacienda.

4. *Embargo de bienes de concesionarios de tranvías, no afectos al uso público ni al servicio público.*

El Decreto 3019/1972, de 26 de octubre (*Boletín Oficial del Estado* de 7 de noviembre), resuelve la cuestión de competencia surgida entre el Gobierno Civil de Pontevedra y la Magistratura de Trabajo de Vigo, a propósito de subasta de bienes pertenecientes a la empresa «Tranvías Eléctricos de Vigo, C. A.».

La frecuente desaparición de líneas de tranvías plantea no pocos problemas jurídicos que en ocasiones trascienden incluso a la jurisprudencia de conflictos. Así, el presente Decreto se ocupa de un supuesto muy similar al que fue abordado por el Decreto resolutorio de competencias de 18 de marzo de 1970, citado ahora tanto en los vistos como en los considerando, y del que me ocupé con detenimiento en mi comentario del número 63 (1970) de la REVISTA, páginas 197 y siguientes. Dada la similitud, valga aquí una remisión genérica a las consideraciones entonces formuladas.

Los hechos que motivaron el conflicto son descritos ahora en los siguientes términos:

> «Resultando que la empresa "Tranvías Eléctricos de Vigo, C. A.", promovió expediente de crisis número 44/68 en la Delegación de Trabajo de la provincia de Pontevedra, alegando que a raíz de la entrada en servicio de líneas de autobuses para transporte urbano en Vigo se había producido el colapso en la explotación de las

líneas de tranvías de que era concesionaria la empresa, lo que afectaba a su plantilla de personal, integrada por 614 productores. El Delegado de Trabajo acordó el 21 de diciembre de 1968 confirmar la existencia de la crisis total en que se encontraba la empresa "Tranvías Eléctricos de Vigo", autorizándola para rescindir los contratos laborales con los 614 productores integrantes de su plantilla. Asimismo ordenó que se diese traslado de dicho acuerdo —una vez firme— a la Magistratura de Trabajo, a efectos de señalar las pertinentes indemnizaciones por rescisión de contrato;

Resultando que la misma empresa "Tranvías Eléctricos de Vigo" comunicó al Ministerio de Obras Públicas la imposibilidad económica de continuar el servicio poniendo a disposición del ente administrativo a que correspondiere los bienes y elementos afectos a la concesión;

Resultando que remitida la resolución del expediente de crisis a la Magistratura de Trabajo se celebró el correspondiente juicio el día 25 de febrero de 1969, dictándose sentencia por el Magistrado de Trabajo de fecha 28 de febrero del mismo año, por la que se condenó a "Tranvías Eléctricos de Vigo, C. A.", a satisfacer a sus trabajadores determinadas indemnizaciones por despido a consecuencia de la crisis total;

Resultando que, una vez firme la anterior sentencia de 28 de febrero de 1969, el Magistrado de Trabajo dictó providencia de 24 de marzo del mismo año, ordenando el embargo de bienes propiedad de "Tranvías Eléctricos de Vigo" en cuantía suficiente para cubrir la cantidad principal de 23.386.161 pesetas a que ascendía la condena, más 700.000 de costas y gastos. En dicha providencia se ordenaba, además, el embargo de la concesión administrativa para la explotación de las líneas de tranvías, especificando el Magistrado que debía participarse lo anterior al Ministerio de Obras Públicas y a la Jefatura de Obras Públicas de Pontevedra;

Resultando que, cursada la correspondiente notificación por la Magistratura, la Jefatura Regional de Transportes, a través de su Ingeniero jefe, se dirigió el 31 de marzo de 1969 al Magistrado de Trabajo manifestando que, a su juicio, no procedía el embargo en virtud de lo dispuesto en la Ley General de Ferrocarriles y en la de Enjuiciamiento Civil respecto a las concesiones de servicios públicos;

Resultando que con fecha 6 de noviembre de 1969 se personó en autos el Instituto Nacional de Previsión manifestando que, al haber satisfecho las indemnizaciones

señaladas en la sentencia laboral en favor de los trabajadores de "Tranvías Eléctricos de Vigo", se subrogaba en los derechos de éstos en cuanto demandantes y ejecutantes en el proceso laboral, personación y subrogación que fueran admitidas por el Magistrado de Trabajo en providencia de 12 de noviembre de 1969;

Resultando que con fecha 18 de noviembre de 1969 el Ministerio de Obras Públicas, teniendo en cuenta el abandono de la concesión por "Tranvías Eléctricos de Vigo" y el ofrecimiento hecho por dicha empresa, autorizó a la Dirección General de Transportes Terrestres para hacerse cargo de las instalaciones, obras y bienes afectos a las concesiones, autorizando asimismo al Ayuntamiento de Vigo al levantamiento de las vías y tendido eléctrico de las líneas de tranvías de las concesiones en el casco urbano;

Resultando que con fecha 30 de abril de 1970 el Instituto Nacional de Previsión, personado en autos, instó del Magistrado de Trabajo la ampliación del embargo afectando a diversos bienes de "Tranvías Eléctricos de Vigo", y entre ellos la concesión de la Ramallosa a Bayona y Gondomar. Acordado dicho embargo, se ordenó la anotación del mismo en el Registro de la Propiedad, lo que se practicó con fecha 11 de junio de 1970;

Resultando que el 27 de marzo de 1971 el Director general de Transportes Terrestres del Ministerio de Obras Públicas se dirigió al Magistrado de Trabajo de Vigo manifestándole que, por el acuerdo ministerial antes señalado de 18 de noviembre de 1969, se había hecho cargo la Dirección General de Transportes Terrestres de las instalaciones, obras y bienes afectos a las concesiones otorgadas por el Ministerio de Obras Públicas a "Tranvías Eléctricos de Vigo"; que por resoluciones del Ministerio de 6 de julio de 1970, y de conformidad con los dictámenes del Consejo de Estado, fueron declaradas en estado de caducidad todas las concesiones administrativas de "Tranvías Eléctricos de Vigo", quedando con ello definitivamente extinguido el vínculo concesional y consolidada a favor del Estado la titularidad de todos los bienes adscritos a las mismas; que la Administración del Estado no estimaba de interés público la continuación de la explotación de las líneas de tranvías y que, por otra parte, estaba previsto en resolución del Consejo de Ministros de 29 de noviembre de 1966 la subrogación del Ayuntamiento de Vigo en los derechos del Estado a la revisión de las concesiones una vez que éstas caducasen. Terminaba rogando al Magistrado de Trabajo

que acordase el levantamiento del embargo en su día decretado sobre las concesiones administrativas de "Tranvías Eléctricos de Vigo" declaradas en caducidad y ordenase la cancelación de la anotación de embargo que pesaba sobre dichas concesiones;

Resultando que el Magistrado de Trabajo, previa audiencia del Instituto Nacional de Previsión como parte ejecutante, acordó por auto de 12 de abril de 1971 dejar sin efecto el embargo trabado sobre las concesiones y sobre las vías, pero no sobre los demás bienes por no constar que estén afectos al uso público ni al servicio público de modo inmediato;

Resultando que con fecha 20 de septiembre de 1971 la Dirección General de Transportes Terrestres volvió a dirigirse al Magistrado de Trabajo de Vigo manifestando que por resolución del Ministerio de Obras Públicas de 8 de junio de 1971 el Ayuntamiento de Vigo se había subrogado en los derechos del Estado respecto a las concesiones de tranvías urbanos de que era titular la empresa "Tranvías Eléctricos de Vigo", según estaba previsto en la ya citada resolución del Consejo de Ministros de 29 de noviembre de 1966; que, no obstante haberse dejado sin efecto el embargo sobre las concesiones, se había mantenido sobre otros bienes, entre ellos una parcela de 30.350 metros cuadrados que figuraba a nombre de "Tranvías Eléctricos de Vigo", y que, a juicio de ese Centro directivo, estaba inseparablemente afecta a las repetidas concesiones administrativas. Terminaba rogando al Magistrado de Trabajo que decretase también el levantamiento del embargo sobre la mencionada parcela;

Resultando que por auto de 4 de noviembre de 1971 el Magistrado de Trabajo declaró que no procedía alzar el embargo practicado sobre la parcela de 30.350 metros cuadrados, sita en La Bouza, por entender que dicho terreno no estuvo nunca de hecho afecto inmediatamente al servicio público ni a la concesión y por tratarse, además, de una cuestión anteriormente resuelta por auto que adquirió firmeza;

Resultando que el Gobernador civil de Pontevedra, previo informe favorable de la Abogacía del Estado, requirió de inhibición el 22 de diciembre de 1971 a la Magistratura de Trabajo de Vigo para que se declarase incompetente para llevar a cabo la ejecución sobre bienes afectos a concesiones de tranvías y ferrocarriles. Después de razonar la legitimación del Gobierno Civil para formular el requerimiento de inhibición, así como

el cumplimiento de los requisitos de forma y tiempo hábil, señala el Gobernador civil que, aunque haya recaído sentencia firme de la Magistratura, lo que se plantea es "una cuestión previa que condiciona el modo de ejecución del fallo, a saber, la inembargabilidad de los bienes sobre los que el fallo pretende ejecutarse por razón de su adscripción a una concesión, y la existencia... de unos derechos reversionales en favor del Ayuntamiento de Vigo y de la Administración del Estado". El requerimiento de inhibición se apoya en el artículo 1.448 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, aplicable supletoriamente al procedimiento laboral y en el artículo 3 de la Ley de 12 de noviembre de 1869, aplicable a los tranvías en virtud del artículo 69 de la Ley de 23 de noviembre de 1877. Por otra parte, teniendo en cuenta que los bienes de la concesión han revertido al Estado y posteriormente se ha subrogado en su titularidad el Ayuntamiento de Vigo, no procede la ejecución contra los bienes de estos entes públicos;

Resultando que recibido el requerimiento de inhibición, el Magistrado dio traslado del mismo al Ministerio Fiscal y a las partes en el proceso laboral. El Instituto Nacional de Previsión, en escrito de 4 de febrero de 1972, se opuso al requerimiento de inhibición por entender, en primer lugar, que lo interesado por el Gobierno Civil había sido anteriormente planteado por la Administración en el proceso laboral, resolviendo la Magistratura en auto de 12 de abril de 1971 el alzamiento del embargo sobre las concesiones y sobre las vías, pero no sobre los demás bienes, y este auto adquirió firmeza; indica igualmente, que como ya manifestó el Instituto en escrito de 21 de abril de 1971, los órganos administrativos dependientes del Ministerio de Obras Públicas no actuaban en el presente caso en interés de la continuidad del servicio o de la explotación de la concesión, ya que, de un lado, el Ministerio de Obras Públicas, por Orden de 18 de noviembre de 1969, autorizó al Ayuntamiento de Vigo para proceder al levantamiento de vías y tendido eléctrico, lo que excluye la idea de continuidad del servicio; y de otro, la concesión misma ha resultado formalmente caducada, permaneciendo además el servicio en suspenso desde el 11 de diciembre de 1968; que, asimismo, no se han expresado concretamente cuáles son los bienes que se estiman afectos a la concesión caducada, lo cual supone la omisión de un requisito imprescindible para juzgar con acierto su posible afección al dominio público; que, finalmente, en una cuestión

de competencia análoga a la presente, la Jefatura del Estado, por Decreto 881, de 18 de marzo de 1970, la declaró mal suscitada por no haberse concretado los términos de una posible cuestión previa que recayese sobre el proceso de ejecución del fallo;

Resultando que el Ministerio Fiscal, en escrito de 4 de marzo de 1972, informó en favor de la competencia de la Magistratura de Trabajo. Consideraba el Ministerio Fiscal que el Magistrado de Trabajo ostentaba facultades legales según las disposiciones orgánicas y procesales de la Magistratura para ejecutar sus propias resoluciones y llevar a cabo embargos y medidas aseguratorias; que la prohibición de la Ley de Enjuiciamiento Civil y la de la Ley de 12 de noviembre de 1969 no es aplicable a este caso por ser hecho notorio y, además, acreditado en autos que la empresa ejecutada había cesado en la explotación de las líneas y en la prestación del servicio, faltando así la finalidad o «telos» de los preceptos que se dicen vulnerados por la Magistratura; que, por otra parte, el embargo sobre las concesiones había sido levantado, manteniéndose sobre bienes concretos e individualizados propiedad del concesionario y que fueron embargados en momento hábil cuando eran propiedad privada, quedando desde esa fecha afectadas por la carga real; que consumada la reversión y subsiguiente subrogación por la Corporación local, los bienes siempre seguirían sujetos a la carga real del embargo nacida legítimamente con anterioridad y que sigue a esos bienes; que el artículo 23 de la Ley de 1877 está contemplando la existencia de una explotación en marcha y no de una explotación desaparecida en la que los distintos bienes integrantes del patrimonio de la Compañía han perdido su valor de afección a la explotación; que tan sólo ha de hacerse la salvedad del ferrocarril eléctrico secundario de Vigo a La Ramallosa y tranvía eléctrico de La Ramallosa a Bayona y Nigran, de la que no puede disponer la Magistratura y debe ser excluida en cumplimiento de su propio auto de 12 de abril de 1971;

Resultando que el Magistrado de Trabajo dicta auto de 11 de marzo de 1972 accediendo al requerimiento del Gobernador civil en lo que hace a las concesiones administrativas del ferrocarril eléctrico secundario de Vigo a La Ramallosa y tranvía eléctrico de La Ramallosa a Bayona y Nigran, pero no accediendo al requerimiento en cuanto a los restantes bienes embargados sobre los que

declaraba la competencia de la Magistratura para continuar el procedimiento de ejecución en trámite;

Resultando que ambas autoridades en conflicto elevaron las actuaciones a la Presidencia del Gobierno, que, a su vez, las remitió a la preceptiva consulta de la Comisión Permanente del Consejo de Estado.»

También ahora, al igual de lo que sucedió en el caso de 1970, el fallo estima mal planteada la cuestión de competencia, con lo que, en definitiva, prevalece el punto de vista del órgano judicial. Nótese, en todo caso, las transformaciones producidas en las titularidades. Los bienes del concesionario han revertido al Estado, en cuya titularidad se ha subrogado luego el Ayuntamiento. Por su parte, el punto de vista judicial lo que hace es defender la posición del Instituto Nacional de Previsión, quien se había subrogado en los derechos de los trabajadores de la Compañía de Tranvías. En definitiva y en última instancia, el conflicto enfrenta a dos personas administrativas, lo que, por otro lado, va dejando de ser tan excepcional en la jurisprudencia de conflictos (47).

Los razonamientos jurídicos se plantean en los siguientes términos:

«Considerando que las llamadas "cuestiones de competencia" no constituyen una nueva instancia jurisdiccional, superpuesta a las ordinarias, para revisar el acierto de fondo o la legalidad de las decisiones judiciales o administrativas, sino que pretenden más bien evitar la interferencia recíproca en sus actuaciones de las autoridades de esos dos órdenes y remediar la invasión por alguna de ellas de la esfera de competencia que la Ley atribuye a las otras, siempre que dicha invasión sea combatida en tiempo y forma mediante un requerimiento de inhibición en el que se delimiten clara y concretamente los hechos que constituyen tal interferencia o invasión y se citen expresamente las diposiciones por virtud de las cuales corresponde el conocimiento del asunto al requirente y no al requerido. Estos requisitos se extreman, si cabe, cuando la cuestión de competencia se suscita en asuntos fenecidos por sentencia o decisión firme, ya que en este caso no son procedentes con carácter general tales cuestiones de competencia, con la única excepción de que se trate de una cuestión previa que recaiga sobre el proceso mismo de ejecución de un fallo judicial;

(47) Véase lo que señalaba en la *Crónica* del núm. 69, p. 212 y ss., al referirme al Decreto 3362/1971, en el que el Banco de Crédito Industrial se enfrentaba a la Hacienda.

Considerando que en el presente caso, tanto la sentencia del Magistrado de Trabajo de Vigo de 28 de febrero de 1969 (por la que se reconocieron determinadas indemnizaciones a los trabajadores de "Tranvías Eléctricos de Vigo, C. A.", condenando a la empresa al pago de las mismas) como el auto de 12 de abril de 1971 (por el que se dejó sin efecto el embargo sobre las concesiones, pero manteniéndose sobre otros bienes dicha traba) y como también el auto de 4 de noviembre de 1971 (por el que se declaró que no procedía alzar el embargo trabado sobre una parcela de 30.350 metros cuadrados), son todas ellas resoluciones judiciales que han adquirido firmeza, es evidente que sólo si se plantea clara y concretamente una cuestión previa que recaiga sobre el proceso mismo de ejecución de todas o alguna de tales resoluciones firmes debe tenerse por válidamente suscitado el conflicto jurisdiccional;

Considerando que precisamente el requerimiento de inhibición, al acotar la pretensión del requirente, debe delimitar en forma inequívoca los hechos que se entienden constitutivos de la invasión de competencias y cuyo conocimiento reclame el requirente para sí o para los órganos cuya representación ostenta, citando expresamente la disposición en que se ampara; que, en el caso presente, el pedimento final del requerimiento no puede ser más inconcreto, ya que se limita a solicitar del Magistrado de Trabajo "que se declare incompetente para llevar a cabo la ejecución sobre bienes afectos a concesiones de tranvías y ferrocarriles", sin señalar cuáles y olvidando que la Magistratura ha venido excluyendo precisamente aquellos que, a su juicio, estaban afectos a las repetidas concesiones, siendo este punto —el de la afección o no de los bienes concretos embargados al servicio público— el que hubiera podido constituir en principio una cuestión previa cuyo conocimiento quedaría reservado a la Administración;

Considerando que en el requerimiento de inhibición no se plantea concretamente una cuestión previa que verse sobre si determinados y específicos bienes embargados por la Magistratura estaban o no afectos al servicio público de alguna de las concesiones de "Tranvías Eléctricos de Vigo", o si estos particulares bienes han revertido o no al Estado, subrogándose, en ellos precisamente, el Ayuntamiento de Vigo, ni indica cuál sería, en su caso, el proceso de ejecución del fallo de la Magistratura, congruente con el interés público que la Administración salvaguarde por medio de la cuestión previa.

Tampoco consta en el expediente administrativo remitido por el Gobierno Civil ni cuáles son las concesiones administrativas que ostentaba "Tranvías Eléctricos de Vigo", ni qué bienes comprendían, ni cuáles eran necesarios para el uso de líneas "abiertas al público" o estaban destinados al "movimiento de línea" de tranvías, ni qué particulares bienes revirtieron al Estado por caducidad de las concesiones, ni finalmente el alcance de la subrogación por el Ayuntamiento de Vigo, todo lo cual obliga a entender que ni está planteada por el momento una verdadera cuestión previa administrativa ni acreditados los elementos mínimos para configurarla, carga elemental de prueba que debe soportar la autoridad requirente;

Considerando que la embargabilidad o inembargabilidad de ciertos bienes no es por sí misma cuestión previa independiente que deba ser conocida por la Administración con exclusión de los Jueces y Tribunales, pues ni siquiera los artículos citados en el requerimiento, es decir, el 1.448 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y el 3 de la Ley de 12 de noviembre de 1869 dirigen sus preceptos a la Administración exclusivamente, sino más bien a los Jueces y Tribunales de Justicia que son competentes para la aplicación de esos artículos denegando el embargo o acordándole, según que los bienes estén o no incursos, a su juicio, en las prohibiciones de tales preceptos; tales disposiciones, por otra parte, no impiden el embargo del derecho de concesión en sí y en cuanto tal ni tampoco de los bienes del concesionario que no formen parte de la explotación de la concesión (artículo 5 de la Ley de 12 de noviembre de 1869) o no sean necesarios para el uso de las vías férreas (Real Decreto de Competencias de 2 de agosto de 1914); lo que tales preceptos protegen es la continuidad y posibilidad de subsistencia del servicio público, prohibiendo cualquier traba o ejecución, no tanto sobre la concesión misma, en cuanto elemento del patrimonio privado del concesionario, sino sobre los diversos bienes que se encuentran adscritos o afectos a la concesión, es decir, de los elementos que permiten el funcionamiento del servicio y que son necesarios para el uso de la vía férrea o están destinados al movimiento de la línea. Ahora bien, sobre tal necesidad y destino para el servicio público, si tiene competencia específica para pronunciarse la Administración, pronunciamiento que, sin perjuicio de la posible revisión contencioso-administrativa, puede llegar a prevalecer sobre una opinión implícitamente distinta de

la jurisdicción ordinaria al embargar bienes determinados por no considerarlos afectos a la concesión, siendo posible esta prevalencia incluso después de haber recaído sentencia firme, siempre que se configure como cuestión previa que recaiga sobre el proceso mismo de ejecución del fallo y que verse sobre la afectación o no afectación de bienes determinados a un concreto servicio público; pero en el presente caso —como ya se ha dicho— ni la invocación genérica de inhibición "sobre bienes afectos a concesiones de tranvías y ferrocarriles" ni la inconcreción de los bienes que se pretenderían afectos al servicio público ni el tema general de embargabilidad o inembargabilidad de los bienes discutidos pueden dar pie a una cuestión previa correctamente suscitada;

Considerando que por todo lo anterior y con criterio paralelo al sentado en el Decreto resolutorio de 18 de marzo de 1970 entre las mismas partes, no ha podido suscitarse válidamente una cuestión de competencia a la Magistratura de Trabajo de Vigo al estar el asunto fenecido por sentencia y autos firmes, y no haberse formulado realmente una cuestión previa que recaiga sobre el proceso mismo de ejecución del fallo, por lo que debe declararse mal suscitado este conflicto, sin decidir ni prejuzgar la cuestión de fondo para el caso de que llegara a ser debidamente planteada.»

El supuesto resulta muy interesante. Son de destacar las referencias al principio de continuidad del servicio público, así como la alusión que se hace al tema de la afección o no de los bienes embargados al servicio público. Obsérvese también cómo se censura de una manera implícita el actuar de la Administración: no se descarta la posibilidad de que hubiera prevalecido una cuestión administrativa previa, pero la Administración no la planteó correctamente.

En todo caso y por encima de las soluciones concretas adoptadas para este supuesto, lo que sí quiero destacar, una vez más, es la precaria situación que, por unas razones u otras, ofrece, desde una perspectiva jurídica estricta, la masa de bienes del concesionario, abocada a revertir a la Administración al término de la concesión. ¿Qué es lo que falla en el instituto concesional?

Lorenzo M.-Retortillo