

II. - NOTAS

1.—CONFLICTOS JURISDICCIONALES (*)

SUMARIO: I. CUESTIONES DE COMPETENCIA: Embargo de unos mismos bienes por Delegación de Hacienda y por Juzgado de Primera Instancia. Sentido amplio de la noción de vía de hecho: no sólo ataques contra la propiedad, sino también contra las libertades individuales. Inadmisión de prejudicialidad administrativa interpuesta en beneficio de quienes embargaron indebidamente.

I. CUESTIONES DE COMPETENCIA:

Embargo de unos mismos bienes por la Delegación de Hacienda y por Juzgado de Primera Instancia. Sentido amplio de la noción de vía de hecho: no sólo ataques contra la propiedad, sino también contra las libertades individuales. Inadmisión de prejudicialidad administrativa interpuesta en beneficio de quienes embargaron indebidamente.

1. El Decreto 2.492/1963, de 3 de octubre (B. O. del 15), resuelve la cuestión de competencia promovida por el Delegado de Hacienda de Zaragoza al haber instruido sumario el Juzgado de Instrucción número 4 de dicha ciudad, contra un agente ejecutivo y un depositario administrativo adscritos a dicha Delegación de Hacienda. Ofrece el presente caso un supuesto típico de extralimitación de funciones administrativas, con la particularidad de que al pretender el órgano judicial sancionar, o mejor, enjuiciar dicha conducta, se interfiere el Delegado de Hacienda, alegando la existencia de una cuestión administrativa previa, de las previstas en el artículo 15 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales.

La extralimitación de funciones administrativas se produjo con motivo del embargo por Hacienda de unos bienes sobre los que pesaba también embargo judicial. No es infrecuente que los decretos resolutorios de conflictos jurisdiccionales se enfrenten con el supuesto de que determinados bienes pretendan ser embargados, tanto por la autoridad judicial

(*) En la presente *Crónica* se recoge la única resolución de conflictos publicada en el "Boletín Oficial del Estado" desde el 8 de junio de 1968 al 7 de noviembre, ambos inclusive.

como por una autoridad administrativa (1). Incluso un decreto bastante reciente —el 2.151/1967, de 16 de agosto— resolvía un conflicto surgido precisamente entre el Delegado de Hacienda de Zaragoza y el Juez de Primera Instancia número 5 de dicha ciudad —los mismos órganos que están en la base del conflicto que ahora se contempla—, con motivo del embargo por ambos de unos mismos bienes, resolviéndose en aquella ocasión la cuestión afirmando la competencia del Delegado de Hacienda (2). El criterio de la prioridad suele ser el determinante de todos los conflictos de este tipo. Es curioso que también en el caso que ahora se contempla, la prioridad correspondía al Delegado de Hacienda. Pero se dan circunstancias en el caso presente que alteran el planteamiento habitual de los supuestos similares. Como se dice en el considerando segundo.

“el conflicto trae, pues, su origen remoto de la existencia de unos mismos bienes trabados tanto en un procedimiento administrativo de apremio como en un proceso ejecutivo judicial, y que si no hubieran pasado de ahí los hechos, hubiera sido resuelto el conflicto diciendo cuál sería la jurisdicción preferente para seguir su procedimiento”.

Pero, efectivamente, aunque el punto de partida sea el señalado, la posterior actuación de los empleados de Hacienda significa, efectivamente, una extralimitación de sus competencias. Los hechos aparecen descritos del siguiente modo en el primero de los resultandos:

“Que en el juicio ejecutivo tramitado en el Juzgado de Primera Instancia número 5 de Zaragoza, a instancia de don Antonio Junqueiras Pocino y contra don José Dolset Montull, fue designado depositario de determinados bienes, embargados en el mismo en 10 de octubre de 1967, don Sabas Salazar Martínez, el cual los dejó depositados en el almacén de la Empresa de piensos compuestos Texas Ibérica, bajo su entera responsabilidad, y que dicho señor dio cuenta al Juzgado en 5 de diciembre de 1967 de que en 30 de noviembre anterior se presentaron en el referido lugar dos individuos que manifestaron que pertenecían a la Delegación de Hacienda y le obligaron a entregarles una máquina pluma extensible con motor eléctrico y una sierra de corte con motor eléctrico, que figuraban entre los dichos bienes embargados y depositados, y se llevaron los bienes en un camión, sin hacer caso de que el señor Salazar les manifestó que él era un depositario judicial y que sin orden del Juzgado no podía entregarles los bienes ni exhibirle oficio, documento, ni mandamiento

(1) En este sentido recuérdese, a modo de ejemplo, entre los más recientes, los siguientes Decretos: 2.529/1965, de 14 de agosto (núm. 48 de esta REVISTA, pág. 249); 1.468/1967, de 22 de junio (núm. 54 de esta REVISTA, pág. 334); 2.707/1967, de 2 de noviembre (núm. 55 de esta REVISTA, pág. 200)

(2) Recogido en el núm. 54 de esta REVISTA, pág. 332.

de ninguna clase de autoridad administrativa, y viéndose forzado dicho señor, ante la actitud de los citados individuos, a la entrega de los bienes señalados en contra de su propia voluntad.”

Ante la señalada actuación de Hacienda, la autoridad judicial reacciona con toda energía. Como continúa diciendo el primer resultando :

“en vista de lo cual el Juzgado número 5 remitió testimonio de ello al Juzgado de Instrucción decano a efectos de reparto, lo que correspondió al Juzgado de Instrucción número 4 de la misma ciudad, el cual ordenó instruir sumario por el procedimiento de urgencia”.

En consecuencia, tanto el agente ejecutivo como el depositario administrativo que se llevaron los bienes del embargo, quedaron procesados por hurto y desobediencia. Hasta ahora, a pesar de la concurrencia de los dos embargos sobre los mismos bienes no se había planteado todavía el conflicto. El conflicto surge precisamente con motivo del procesamiento de los dos agentes de la Administración. El segundo resultando describe así las actuaciones subsiguientes :

“Que cuando se estaba tramitando dicho procedimiento, el Juzgado núm. 4 recibió un escrito del Delegado de Hacienda de la provincia, de fecha 11 de enero de 1968, en el cual, de acuerdo con el informe del Abogado del Estado, del que acompañaba copia, le requería de inhibición en el referido sumario, alegando que los bienes estaban embargados por la Recaudación de Contribuciones en 22 de agosto de 1967 en el expediente administrativo de apremio contra el señor Dolset Montull por débitos a la Hacienda Pública, en el que figura como agente ejecutivo don Bienvenido Navarro García y como depositario administrativo don Manuel Rabadán Fresnada, los cuales procedieron contra los bienes del deudor, sin que el contribuyente ni persona alguna pueda oponerse a la extracción de los bienes embargados y llevaron a cabo una actuación de recuperación de algunos de ellos en “Pensos Ibérica o Texas”. Mantienen el Delegado de Hacienda, por todo ello, que en el sumario que se tramita en el Juzgado para la depuración de la responsabilidad penal que pueda deducirse de la extracción de maquinaria embargada por la Hacienda Pública que se dice que hicieron el agente ejecutivo y el depositario administrativo para poder apreciar la jurisdicción o antijurisdicción con que hayan obrado dichos agentes y depositario, es preciso resolver una cuestión previa administrativa, pues se trata de un procedimiento de esta índole, la vigilancia sobre el cual corresponde a la Delegación de Hacienda, que es quien debe comprobar si la extracción de los bienes se ha realizado después de cumplir todos los requisitos que el Estatuto de Recaudación exige y si se ha efectuado cumpliendo órdenes o instrucciones del Tesoro; añadiendo que al ser el embargo administrativo anterior al ju-

dicial justifica plenamente la actuación del agente ejecutivo y el depositario, ya que la fuerza ejecutiva del título de crédito tributario es igual que la de una sentencia judicial para proceder contra los bienes de los deudores. Citaba como fundamento de la cuestión previa los artículos de la Ley General Tributaria y del Estatuto de Recaudación, que encomiendan a la Administración los procedimientos ejecutivos en materia recaudatoria.”

A la vista de esta actuación del Delegado de Hacienda, y cumplidos los trámites oportunos, quedó planteada la cuestión de competencia.

El fallo, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y siguiendo el dictamen del Consejo de Estado, decide la cuestión de competencia a favor de la autoridad judicial, es decir, del Juez de Instrucción número 4 de Zaragoza. La argumentación para dicho fallo es del siguiente tenor, tal como queda contenida en los considerandos 2.º, 3.º y 4.º:

“Que el conflicto trae, pues, su origen remoto de la existencia de unos mismos bienes trabados tanto en un procedimiento administrativo de apremio como en un proceso ejecutivo judicial, y que si no hubieran pasado de ahí los hechos hubiera sido resuelto el conflicto diciendo cuál sería la jurisdicción preferente para seguir su procedimiento en el que lógicamente habría de ser tenido también en cuenta el interés de los otros acreedores, pero que, en este caso, a ese presupuesto no violento ha venido a sumarse la actuación de los órganos de una de las dos jurisdicciones en litigio; que en lugar de acudir al sistema legalmente establecido para dilucidar esa preferencia entre los embargos, o sea el planteamiento de una cuestión de competencia, ha pretendido imponerse por sí mismo, irrumpiendo los órganos del procedimiento administrativo en la situación de hecho en que tranquilamente se encontraba el depositario judicial y desconociendo el carácter de éste y el respeto debido tanto a uno como al otro embargo, para apoderarse de los bienes objeto de la doble traba.

Que, por consiguiente, de haber en este caso una cuestión previa a la decisión del proceso incoado acerca de la actuación de esas personas, no sería la de que la autoridad de su propia esfera resuelva si obraron bien conforme a ella, sino la de determinar cuál de las dos jurisdicciones embargantes es la que puede llevar a cabo su ejecución con preferencia a la otra, lo que de ningún modo habría de resolver la Delegación de Hacienda, sino la autoridad más alta, a la que corresponde decidir las cuestiones de competencia. Porque el respeto recíproco debido por las dos jurisdicciones exige que no resuelvan sus conflictos por el esfuerzo de la vía de hecho, sino conforme a lo legalmente establecido para ello.

Que, por consiguiente, y sin prejuzgar ahora acerca de la posible cuestión de competencia entre la Delegación de Hacienda y el Juzgado de Primera Instancia número 5 de Zaragoza, sobre sus respectivos embargos, que no se ha planteado formalmente, por lo que

se refiere al sumario que está tramitando el Juzgado de la Instrucción número 4 de dicha ciudad, no es de apreciar la existencia de la cuestión previa administrativa incoada por la Delegación de Hacienda.”

2. El caso presente ofrece la reacción lógica del Juez frente a la autoridad administrativa que había llevado demasiado lejos sus actuaciones (3). La autoridad de Hacienda, al plantear la cuestión administrativa previa, trata de defender a los funcionarios que actuaron procurando evitar el procesamiento utilizando una tradicional actitud defensiva, poco justificable jurídicamente que ha sido estudiada por PARADA en un conocido trabajo sobre los obstáculos a la responsabilidad criminal de los funcionarios (4). Es intensa y constante la tradición defensiva de la Administración montada sobre la prejudicialidad administrativa (5). Pues bien; es interesante comprobar cómo el Juez de conflictos en este caso, apartándose de la señalada tradición, abandona la posición de no enjuiciamiento de los funcionarios para permitir que el tribunal pueda desarrollar normalmente su actividad de enjuiciamiento. El hecho, insisto, tiene interés, pues a pesar de que este comportamiento parezca elemental, a pesar de que parezca evidente la extralimitación administrativa, la actuación en contrario venía teniendo gran fuerza y arraigo (6).

3. Es curioso que en el problema previo del embargo la prioridad correspondía, como se vio, a la autoridad de Hacienda. En cambio, la postura del Juez de conflictos es firme y decidida al desconocer el planteamiento defensivo montado por dicho órgano administrativo. ¿Por qué? Las razones jurídicas que se ofrecen son también claras y terminantes. La Administración ha incurrido en una *vía de hecho* frente a la jurisdicción: un conflicto que debía haber sido resuelto por caminos jurídicos marcados —y en el que, según parece, la Administración tenía

(3) Un supuesto que puede ofrecer cierta similitud con el ahora estudiado es el que se contempla en el Dictamen del Consejo de Estado de 2 de junio de 1962 (recogido en CONSEJO DE ESTADO, *Recopilación de doctrina legal, 1961-62*, Madrid, 1968, marginal número 8), referente a un empleado de Hacienda que entró en el domicilio de persona que no era deudora a la Hacienda. También en este caso el Delegado de Hacienda planteó el conflicto afirmando la existencia de una cuestión administrativa previa. Este Dictamen parece que se convirtió en el Decreto 2.422/1962, de 20 de septiembre, recogido por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO en el núm. 39 (1962) de esta REVISTA, pág. 308.

(4) PARADA, *La responsabilidad criminal en los funcionarios públicos y sus obstáculos: autorización previa, prejudicialidad administrativa y cuestiones previas*, núm. 31 (1961) de esta REVISTA, págs. 95 y ss.

(5) Véase PARADA, *op. cit.*, especialmente págs. 134 y ss.

(6) PARADA, *op. cit.*, pág. 138, recoge la sistematización de los tipos de delitos en los que más frecuentemente se paralizaba el proceso criminal acudiendo al recurso de la cuestión judicial administrativa. Igualmente, en la parte final de su trabajo (págs. 143 y ss.) analiza dos supuestos, los más recientes entonces, en los que la utilización de la técnica de la prejudicialidad administrativa alcanza el límite de lo escandaloso.

En cambio, en el Decreto recogido en nota 3 da la impresión de que el Juez de Conflictos no aceptó el criterio de la prejudicialidad.

todas las de ganar— fue resuelto, al margen del procedimiento señalado, imponiéndose por la fuerza de su propia autoridad: “En lugar de acudir al sistema legalmente establecido —se dice en el considerando segundo— para dilucidar esa preferencia entre los embargos, o sea el planteamiento de una cuestión de competencia, ha pretendido imponerse por sí mismo”. “Porque —se dice en el considerando siguiente— el respeto debido por las dos jurisdicciones exige que no se resuelvan sus conflictos por el esfuerzo de la vía de hecho, sino conforme a lo legalmente establecido para ello.”

4. Me parece interesante llamar la atención sobre la amplitud con que se concibe en este fallo la noción de vía de hecho. La noción de vía de hecho viene siendo utilizada entre nosotros con gran éxito por lo que respecta a la defensa de la propiedad. Dicha noción juega un papel importante, como se sabe, en relación con la expropiación forzosa: son enérgicas las medidas de defensa de los particulares frente a los ataques que pueda cometer la Administración contra la propiedad, al margen del procedimiento establecido. En este sentido, las aportaciones más interesantes sobre la problemática de la vía de hecho se han conseguido, entre nosotros, al tratarse de la expropiación forzosa. Mencionaré, por ejemplo, la de GARCÍA DE ENTERRÍA en su obra sobre la Ley de Expropiación forzosa (7). Pues bien, es interesante señalar que este autor, que contempla la noción de vía de hecho desde la perspectiva de la expropiación forzosa, reconoce expresamente que en la jurisprudencia y en la doctrina francesa tiene la noción una mayor extensión (8). En efecto, en el Derecho francés tiene el concepto de vía de hecho una amplitud y una eficacia mucho mayor que la conseguida aplicándola exclusivamente a la defensa de la propiedad. Este planteamiento amplio, que se encuentra recogido expresamente en autores como HAURIU (9), ha sido desarrollado efectivamente, con gran intensidad, por la jurisprudencia francesa. De dicho planteamiento se deduce claramente que se produce una vía de hecho tanto cuando se ataca la propiedad, como cuando se ataca alguna de las libertades fundamentales (10). Prescindiendo ahora de lo referente al derecho de propiedad, he aquí algunos ejemplos de supuestos considerados en la jurisprudencia francesa como constitutivos de vía de hecho, por ir en contra de libertades fundamentales: evacuación y cierre gubernativo de la sede de una congregación religiosa (decisión del Tribunal de Conflictos *Société immobilière de Saint-Just*, 1902); expulsión gubernativa de quien ocupa un inmueble administrativo (se considera atacada la inviolabilidad del domicilio privado); exhumación gubernativa de cuerpos

(7) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956, págs. 100 y ss.

(8) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios*, pág. 100, en nota.

(9) Véase, por todos, HAURIU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 6.^a ed., París, 1907, págs. 371 y ss.

(10) Véase, por todos, LONG-WEIL-BRAIBANT, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 4.^a ed., París, 1965, págs. 48, 227, 367 y *passim*.

enterrados en un cementerio (se considera violado el respeto debido a los cadáveres); secuestro gubernativo de un periódico (decisión del Tribunal de Conflictos *Action française*, 1935); detención de persona sin mandato judicial, acompañada de malos tratos y servicios (decisión del Tribunal de Conflictos *Dame de la Murette*, 1952), etc. (11). Conviene destacar que todos estos ejemplos provienen de decisiones del Juez de Conflictos francés. En definitiva, el planteamiento de la vía de hecho tiene allí importantes efectos jurisdiccionales, siendo uno de los más destacados el de dar paso a la actuación de los tribunales ordinarios.

A la vista de este esquemático planteamiento del Derecho francés, tiene interés recapitular en el significado del decreto de competencias que ahora se estudia, que acude al argumento de la vía de hecho, planteada en un sentido amplio, para afianzar la competencia del tribunal ordinario sin tomar en consideración el planteamiento evasivo de la autoridad administrativa.

Y, por supuesto, que el Consejo de Estado español, que acaba de acoger en el dictamen que sirve de base a la decisión que ahora se comenta el concepto amplio de vía de hecho, no lo hace de una manera esporádica y casual, sino que es plenamente consciente del sentido amplio de dicha noción. Así, en un dictamen que acaba de ser publicado, pero que es de 1962, referente a la ocupación por la Administración de terrenos para el Arsenal de la Base Naval de C., se dice, aludiendo al sistema francés :

“De aquí que se haya construido una doble doctrina jurisprudencial: la de la *vía de hecho* y la de la *emprise*.

La primera —siempre en el ordenamiento francés— se caracteriza por aplicarse a todos los bienes, ya sean muebles o inmuebles, e incluso para defenderse de cualquier atentado a la libertad individual...” (12).

Si bien se trata realmente de un *obiter dicta*, es indudable la referencia a la vía de hecho en cuanto ataque a la libertad individual.

A la vista de lo que antecede, creo que el caso ahora estudiado potencia la utilización del criterio de la vía de hecho, con la consiguiente actuación de los tribunales criminales, para defenderse frente a posibles extralimitaciones de cualquier tipo de funcionarios que sean contrarios a las libertades individuales.

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

Catedrático de la Universidad de Salamanca.

(11) Todos estos ejemplos están tomados de la obra citada en la nota anterior, páginas citadas.

(12) CONSEJO DE ESTADO, *Recopilación de doctrina legal, 1961-1962*, Madrid, 1968, Dictamen de 20 de junio de 1962, marginal núm. 42.

