

María José Rodríguez Ramos

Profesora Titular de Derecho del Trabajo. Universidad de Sevilla

Gregorio Pérez Borrego

Abogado

La atribución competencial para la resolución de tercerías administrativas a la luz de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil. ¿El fin de una polémica?

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO INSTANCIAS COMPETENTES PARA RESOLVER LAS TERCERÍAS QUE SE SUSCITEN EN EL DESARROLLO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE APREMIO QUE ÉSTAS TRAMITEN. III. NATURALEZA JURÍDICA DEL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE RESOLUCIÓN DE TERCERÍAS QUE SE SUSCITEN EN EL DESARROLLO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE APREMIO PARA LA EXACCIÓN DE DEUDAS A LA HACIENDA PÚBLICA Y AL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. IV. LA JURISDICCIÓN CIVIL COMO ORDEN COMPETENTE PARA LA RESOLUCIÓN EN SEDE JUDICIAL DE LAS TERCERÍAS ADMINISTRATIVAS. V. ALCANCE DE LA COMPE-

TENENCIA JURISDICCIONAL DEL ORDEN CIVIL PARA LA RESOLUCIÓN DE TERCERÍAS ADMINISTRATIVAS A LA LUZ DE LA LEY 1/2000, DE 7 DE ENERO, DE ENJUICIAMIENTO CIVIL.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 95 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAPPAC) dispone que las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo que se suspenda la ejecución de acuerdo con una Ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los tribunales. Por su parte, el artículo 96 LRJAPPAC, en su apartado 1.a), establece una serie de medios para ello, entre los que se encuentra el apremio sobre el patrimonio, regulado por el artículo 97.1 de esta Ley, que remite a las normas del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva, a la sazón, Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre (en adelante RGR), y Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 448/1995, de 24 de marzo (en adelante RGRSS), ambos con sus correspondientes modificaciones. Estos reglamentos, en sintonía con los preceptos legales que desarrollan, atribuyen competencia a los órganos de la Administración apremiante para la resolución de las tercerías que en el desarrollo de éstas se susciten, que será susceptible de control jurisdiccional por imperativo de los artículos 106.1 de la Constitución y 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ en adelante).

La importancia de la determinación de atribución competencial para la resolución de tercerías administrativas descansa en que un tercero ajeno a la relación jurídica que une a las partes, tributaria o de Seguridad Social, puede verse, sin pretenderlo¹,

¹ Obviamente no se incluirían aquellos supuestos en los que terceras personas se involucran voluntariamente en el procedimiento de apremio mediante negocios jurídicos fraudulentos o simulados de los bienes antes del embargo, por los que ficticiamente se produce el traslado del dominio sobre los mismos o se deriva de éstos un mejor derecho para un tercero ajeno a la relación jurídica inter partes. Supuestos como el de familiares del deudor a la Seguridad Social que no son verdaderos terceros a efectos de interponer tercerías de dominio, al no haberse perfeccionado

involucrado en un procedimiento de apremio, al ser titular de derechos sobre los bienes con cuya realización se pretende practicar la ejecución patrimonial u ostentar un mejor derecho respecto de los mismos, que resultarán afectados por el resultado de un procedimiento de ejecución. Y es precisamente su condición de tercero ajeno a dicha relación jurídica lo que hace más importante la atribución competencial para la resolución de tercerías administrativas, por cuanto entronca con el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 de la Constitución. A esto se une el gran número de sentencias que resuelven tercerías interpuestas en procedimientos administrativos de apremio, donde cobra entidad propia la determinación de la competencia jurisdiccional para la resolución de las mismas.

Es en base a los pronunciamientos del Tribunal Supremo en estos últimos años sobre competencia del orden jurisdiccional civil para la resolución de las tercerías en procedimientos administrativos de recaudación ejecutiva y la promulgación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que amplía, y al tiempo modifica, la regulación sobre tercerías en el proceso civil lo que hacen de esta cuestión un tema de actualidad necesitado de solución práctica. Por ello el órgano jurisdiccional competente para el control de estas actividades administrativas, regulado expresamente por la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, será el objeto del presente trabajo.

Se ha calificado la tercería como «el mecanismo por el cual se articula la oposición al procedimiento de apremio por un tercero²»

el negocio en el que se basan para interponer la misma; o dicho de otro modo, al no ser válido el título jurídico en el que ostentan dicha titularidad o dominio son falsos terceros. En este sentido es significativo citar la STS (Civil) de 25 de septiembre de 1999 (RAJ 7274) que señala que el ánimo de detraer de la masa de los bienes liquidables la mayor parte de los de la sociedad de gananciales que quedaron en poder de la esposa se muestra en la proximidad de fechas de la traba de los bienes del pleito y el otorgamiento de las capitulaciones; lo que no son más que indicios que estamos ante negocios jurídicos fraudulentos. De sentido parecido y similares hechos la STS (Civil) de 25 de febrero de 1999 (RAJ 1893), ambas como muestra de las innumerables sentencias sobre dicho tema, en las que lo fundamental es dilucidar si existe o no un intento fraudulento o simulatorio para evitar el embargo de bienes del cónyuge deudor, ya a la Seguridad Social ya a la Hacienda Pública, ya a un sujeto privado.

² MARTÍN QUERALT, J./LOZANO SERRANO, C./CASADO OLLERO, G./TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Séptima Edición. Editorial Tecnos. Madrid, 1996, pág. 484. Otro concepto que se ha aportado de tercería es «proceso de declaración instado por un tercero ajeno al proceso de ejecución, como medio de defender un derecho que se cree lesionado por la actividad ejecutiva y cuya titularidad se atribuye», definición dada por FENECH y

con la finalidad de impugnar la declaración de voluntad del órgano administrativo actuante afectando bienes concretos a una ejecución³. De esta forma, un tercero, así denominado por ser ajeno a las relaciones entre los contendientes iniciales, incide sobre el procedimiento administrativo en curso, haciendo valer una pretensión autónoma, diversa e independiente de las esgrimidas por aquéllos, con el fin de corregir o eliminar un resultado final que puede afectarle desfavorablemente⁴.

El contenido de la pretensión del tercero oponente al apremio sobre los bienes cuyo dominio o mejor derecho pretende determinar el tipo de tercería, que será de *dominio*, si se funda en el dominio de los bienes embargados al deudor, o de *derecho*, si se basa en el derecho del tercerista a ser reintegrado de sus créditos con preferencia al perseguido en el expediente de apremio. Con ello se recoge la opción de la ley procesal civil, que opta por establecer para el ámbito de los procedimientos administrativos de apremio, tributario y de Seguridad Social, las tercerías del proceso civil: de dominio y de mejor derecho. Y en cierto sentido en la misma se inspiran incluso en los aspectos procedimentales.

Dos son las cuestiones que plantea el trámite de resolución de las tercerías que se susciten en el desarrollo de los procedimientos administrativos de apremio para la exacción de deudas a la Hacienda Pública y al Sistema de la Seguridad Social: competencia para resolverlas y naturaleza jurídica de este trámite.

II. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO INSTANCIAS COMPETENTES PARA RESOLVER LAS TERCERÍAS QUE SE SUSCITEN EN EL DESARROLLO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE APREMIO QUE ÉSTAS TRAMITEN

Nuestro ordenamiento jurídico atribuye competencia para resolver las tercerías que se susciten en los procedimientos de apremio para el cobro de débitos a la Hacienda Pública o al Sistema de la Seguridad Social, al Director General de Recaudación (art. 172.1 del RGR) y a la Tesorería General de la Seguridad

citada en ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, A./LLOPIS GINER, F./DAGO ELORZA, I.: *Recaudación ejecutiva. Aspectos sustantivos y procedimentales. Comentarios al Real Decreto 1684/1990*. Ed. CISS. Valencia, 1991, pág. 490.

³ STSJ de Galicia (Social) de 24 de julio de 1995 (AS 2809).

⁴ PÉREZ ROYO, F./AGUALLO AVILÉS, A.: *Comentarios a la reforma de la Ley General Tributaria*. Editorial Aranzadi. Pamplona, 1996, pág. 592.

Social respectivamente (arts. 35.1 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, en adelante TRLGSS, y 173 del RGRSS).

Los preceptos referidos proclaman el carácter administrativo del trámite de resolución de tercerías en los referidos procedimientos, también administrativos. Esto que pudiera parecer ocioso no lo es, dado que la Administración no siempre ha tenido la competencia para el conocimiento de estas cuestiones, datando, en lo que atañe al apremio en materia de Seguridad Social, del artículo 16.2 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, que modificó el artículo 19 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, que la atribuía a las Magistraturas de Trabajo⁵. Así, se consagra en el ámbito del procedimiento de apremio en materia de Seguridad Social la naturaleza igualmente administrativa del trámite de resolución de tercerías que en éste se susciten, como también ocurre con su homólogo previsto en la Ley General Tributaria y en el Reglamento General de Recaudación, en el que encuentra inspiración, y en el artículo 34.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre. Esta opción legislativa tiene su lógica, por la agilidad que supone que el órgano administrativo que tramita el apremio resuelva las incidencias que en el mismo se planteen; sabiendo que siempre cabrá el control jurisdiccional de esta actuación por imperativo de los artículos 24.1 y 106 de la Constitución y 8 de la LOPJ.

III. NATURALEZA JURÍDICA DEL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE RESOLUCIÓN DE TERCERÍAS QUE SE SUSCITEN EN EL DESARROLLO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE APREMIO PARA LA EXACCIÓN DE DEUDAS A LA HACIENDA PÚBLICA Y AL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El artículo 34.2 del TRLGP conceptúa el trámite de resolución de tercerías en el desarrollo de los procedimientos de apremio como *incidente* en la vía administrativa como previa a la

⁵ GARCÍA MURCIA, J.: «Procedimiento de apremio y planteamiento de tercerías en la recaudación de cuotas de la Seguridad Social». *Relaciones Laborales*, n.º 7, 1988, págs. 9 y ss.

judicial. En sintonía con este precepto, el artículo 35.1 TRLGSS, en el ámbito del procedimiento de recaudación de débitos al Sistema de Seguridad Social, considera al trámite de planteamiento y resolución, expresa o presunta, de tercerías como requisito previo para el planteamiento de tercerías en el ámbito jurisdiccional, lo que reitera el artículo 173 del RGRSS, que lo identifica con el orden civil. Consideración que se repite en el ámbito del procedimiento de apremio para la exacción de débitos a la Hacienda Pública en el artículo 171 del RGR, donde se identifica igualmente con los juzgados y tribunales civiles el orden jurisdiccional competente para conocer del trámite de tercerías en dicho procedimiento de recaudación.

En suma, dicho trámite en procedimientos administrativos de apremio, tributario o de Seguridad Social, tiene una doble naturaleza: de un lado, constituye una cuestión incidental de previo pronunciamiento de las previstas en el artículo 77 LRJAPPAC, en el ámbito de un procedimiento administrativo de apremio para la recaudación de débitos a la Hacienda Pública o al Sistema de Seguridad Social. De otro, el legislador la convierte en un presupuesto preprocesal necesario para el acceso a la jurisdicción.

a) En lo que atañe a su carácter de cuestión incidental en el marco de un procedimiento administrativo, —lo que la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil promulga para el proceso de ejecución civil—, tanto en su desarrollo como en los procedimientos judiciales, se plantean en ocasiones cuestiones que necesariamente habrán de resolverse con carácter previo al asunto principal. Carácter incidental que se establece igualmente en el artículo 34.2 del TRLGP respecto de las tercerías suscitadas en el desarrollo de un procedimiento administrativo de apremio⁶. Por lo que significa que la tercería es un procedimiento intercalado en otro que reviste el carácter de principal y no tiende a un procedimiento autónomo y despejado de este último⁷.

⁶ Carácter incidental que reiteran tanto la doctrina laboralista como tributarista. GARCÍA MURCIA, J.: *Procedimiento de apremio y planteamiento de tercerías...*, op. cit., pág. 16. PÉREZ ROYO, F./AGUALLO AVILÉS, A.: *Comentarios a la reforma de la Ley General Tributaria...*, opág.cit., pág. 592.

⁷ Auto del TSJ de Madrid (Social) de 22 de enero de 1998 (AS 5006) con cita al Auto del TS (Sala de Conflictos de Competencia) de 27 de noviembre de 1995 (RAJ 9789), SSTs de 5 de junio de 1989 (RAJ 4291), 8 de octubre de 1990 (RAJ 7482), 8 de febrero de 1991 (RAJ 1155) y 15 de abril de 1992 (RAJ 4420).

Sobre la *tercería de dominio*, ha estimado la jurisprudencia, aunque en ocasiones defendió lo contrario, que no es una acción reivindicatoria⁸ «por lo que no se resuelve sobre dicha cuestión sustantiva del dominio sobre la cosa, ni se ha de acordar sobre la necesidad de entregar la posesión de la misma (lo que es propio de la acción reivindicatoria), sino que lo que el tercero interpone es una pretensión que se limita a solicitar una declaración del órgano de ejecución sobre la improcedencia de la traba recaída sobre un determinado bien precisamente porque no pertenece al ejecutado, y el *petitum* de la tercería de dominio ha de ser invariablemente que se levante la traba sobre los bienes embargados⁹»; para lo que el tercero ha de invocar el dominio sobre tales bienes. Opción acogida por la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que dispone en su Exposición de Motivos que la tercería de dominio «no se concibe ya como proceso ordinario definitorio del dominio y con el efecto secundario del alzamiento del embargo del bien objeto de la tercería, sino como incidente, en sentido estricto, de la ejecución, encaminado directa y exclusivamente a decidir si procede la desafectación o el mantenimiento del embargo»; tomando como base el principio de economía procesal por el que se reduce al mínimo la demora del proceso de ejecución sobre el bien embargado. En este sentido el artículo 601 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil dispone que el objeto de la tercería de dominio será el alzamiento del embargo, sin que se admita cualquier otra pretensión del tercerista. Este factor —el no ser una acción reivindicatoria— va a servir de elemento para cuestionarnos sobre la competencia del orden civil en la resolución de tercerías administrativas cuando se trata de tercerías de dominio.

Respecto a las *tercerías de mejor derecho* su finalidad es que el tercerista cobre con el producto de los bienes embargados con anterioridad al ejecutante por ostentar un título preferente o superior; por ello también se denomina tercería de preferencia, respec-

⁸ SSTs de 29 de octubre de 1984 (RAJ 5077), de 11 de abril de 1988 (RAJ 3120). Auto TS (Sala de Conflictos de Jurisdicción) de 27 de noviembre de 1995 (RJ 9789). A pesar de que algunas sentencias anteriores y algunos autores defendieron lo contrario, véase ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, A./LLOPIS GINER, F./DAGO ELORZA, I.: *Recaudación. Aspectos sustantivos y procedimentales...*, op. cit., pág. 491.

⁹ Auto del TSJ de Madrid (Social) de 22 de enero de 1998 (AS 5006). En el mismo sentido en el orden jurisdiccional civil, SAP de Baleares (Civil, Secc. 3.ª) de 2 de marzo de 1999 (AC 472).

to de la que, a diferencia de la de dominio, será necesario determinar el mejor derecho o preferencia del tercerista respecto de la Administración Tributaria o de Seguridad Social, ejecutante del patrimonio del deudor, que podrá acreditarse mediante una sentencia declarativa de la preferencia. Respecto a ésta última se han producido importantes novedades en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, a saber, la previsión de allanamiento del ejecutante o de su desistimiento de la ejecución, la participación del tercerista en los costes económicos de la ejecución forzosa, aunque no haya sido promovida por el mismo, pero de la que en cierta forma participa, aunque no como parte de éste.

b) Este trámite administrativo necesario tiene una eficacia dada por la ley: la de ser un requisito de obligado cumplimiento para el acceso a la jurisdicción, lo que ha sido considerado como una manifestación de autotutela de segundo grado de carácter defensivo¹⁰. El derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce y consagra el artículo 24.1 de la Constitución se refiere a una potestad del Estado atribuida al Poder Judicial consistente en la prestación de la actividad jurisdiccional por jueces y tribunales, como señala el ATC 701/88 —por los órganos del Estado integrados en el Poder Judicial—. Esta actividad prestacional en que consiste el derecho a obtener la tutela judicial permite al legislador su configuración y la determinación de los requisitos para acceder a ella, pero esta facultad legislativa no puede incidir en el contenido de este derecho imponiendo para su ejercicio —como se declaró en la STC 185/87— obstáculos o trabas arbitrarios o caprichosos que lo dificulten, sin que tal dificultad esté en algún modo justificada por el servicio a un fin constitucionalmente lícito¹¹.

En definitiva, el legislador establece un trámite preprocesal de obligado cumplimiento para el acceso a la jurisdicción, atribuyendo a los propios órganos recaudadores de los débitos a la Hacienda Pública y al Sistema de la Seguridad Social el privilegio de conocer el eventual planteamiento de una tercería antes de su interposición ante la jurisdicción¹², concediéndoles así la

¹⁰ PÉREZ ROYO, F./AGUALLO AVILÉS, A.: *Comentarios a la reforma de la Ley General Tributaria...*, op. cit., pág. 593.

¹¹ STC 174/1995, de 23 de noviembre

¹² Entre otras, STSJ de Cataluña (Social) de 30 de enero de 1995 (AS 324) que remarcan el carácter de requisito previo la resolución de la tercería por la Tesorería General de la Seguridad Social, aunque su resolución en vía jurisdiccional corresponderá al orden jurisdiccional civil (la sentencia se refiere a la jurisdicción ordinaria).

posibilidad de abandonar el proceso de ejecución de un bien determinado, de modificar el rumbo del procedimiento de apremio o, en el caso extremo, de prepararse para un contencioso-judicial con el tercerista¹³. La constitucionalidad de esta prescripción legal fue confirmada por el Tribunal Constitucional respecto del artículo 16.2 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, precedente normativo del artículo 35.1 TRLGSS, que encuentra su inspiración en el artículo 171 del RGR, sentando que: «*la Administración no asume una competencia jurisdiccional de resolución de tercería, que sigue siendo atribuida a los Tribunales, sino la administrativa preprocesal de conocimiento de una reclamación previa que se configura como condicionante del posterior acceso a los Tribunales, que no impide ni gravemente dificulta dicho acceso*¹⁴».

Esta competencia atribuida a las Administraciones Tributaria y de la Seguridad Social para resolver las tercerías suscitadas en el desarrollo de sendos procedimientos administrativos de apremio como antesala a la jurisdicción se configura como una suerte de privilegio concedido a la Administración ante la eventualidad del inicio de un proceso contra la misma, justificado en la singularidad y relevancia de las tareas y funciones que tiene encomendadas¹⁵, y que pretende evitar en lo posible que el órgano administrativo competente se vea envuelto inesperadamente en un proceso, dando oportunidad a la Administración de abandonar el procedimiento de apremio antes de tener que dar respuestas a reclamaciones deducidas judicialmente¹⁶.

El carácter de requisito preprocesal de obligado cumplimiento para el acceso a la jurisdicción en el ejercicio de acciones dirigidas contra una Administración Pública o sus Organismos Autónomos o, en este caso, Administraciones Tributarias y de la Seguridad Social ante un orden jurisdiccional que no es el contencioso-administrativo, ha llevado a identificar el planteamiento de tercerías en los procedimientos administrativos de apremio

¹³ GARCÍA MURCIA, J.: *Procedimiento de apremio y planteamiento de tercerías...*, op. cit., pág. 16.

¹⁴ SSTC 21/1986 y 22/1986, de 14 de febrero. SSTSJ de Cataluña (Social) de 18 y 29 marzo de 1996 (AS 1889 y 1900) y de 1 de octubre de 1996 (AS 3895). GARCÍA MURCIA, J.: *Procedimiento de apremio y planteamiento de tercerías...*, op. cit., pág. 19.

¹⁵ GARCÍA MURCIA, J.: *Procedimiento de apremio y planteamiento de tercerías...*, op. cit., pág. 17.

¹⁶ GARCÍA MURCIA, J.: *Procedimiento de apremio y planteamiento de tercerías...*, op. cit., pág. 17.

para la recaudación de débitos a la Hacienda Pública o al Sistema de la Seguridad Social con la reclamación previa al ejercicio de acciones civiles o laborales prevista en el Título VIII LRJAP-PAC. Si bien observando ciertas peculiaridades que en su conjunto no desvirtúan su naturaleza de reclamación previa¹⁷.

Esta opción legislativa, cuyas dudas de constitucionalidad han sido despejadas, afirma el carácter de reclamación previa a la vía jurisdiccional civil, aunque no es la mejor solución entre las posibilidades que brindaba nuestro ordenamiento. No obsta para ello el argumento que el planteamiento de tercerías, a diferencia de la reclamación previa propiamente dicha, no constituye un paso previo a un pleito entablado directamente frente a la Administración «puesto que el tercerista no es titular de ninguna acción frente a ésta», ni al plantearla pretende que se resuelva un eventual litigio frente a misma, sino que la Administración abandone el procedimiento de apremio iniciado contra los bienes o derechos controvertidos respecto de los que ostenta algún derecho. Por lo que el objeto de la tercería no es tanto el reconocimiento del dominio, en las tercerías de dominio, como el abandono por parte de la Administración de las acciones iniciadas contra el bien litigioso y, consiguientemente, el levantamiento de la traba sobre los mismos. Y en las tercerías de mejor derecho su objeto es la declaración de un derecho preferente sobre el de la Administración ejecutante; aunque no podemos olvidar, caso del que no nos ocuparemos, que la Administración, Tributaria o de Seguridad Social, también pueden ser terceristas cuando en el momento de embargar los bienes en un procedimiento de apremio al deudor, éstos estén ya embargados a resultas de otro procedimiento ejecutivo, judicial o administrativo. Situación que debe diferenciarse del caso de concurrencia de embargos por un órgano administrativo y judicial, donde el procedimiento adecuado para determinar cuál es el preferente sería el conflicto de jurisdicción y no el planteamiento de tercería, según ha declarado el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción¹⁸.

Si bien es cierto que el tercerista es ajeno en principio a las relaciones jurídicas entre el deudor contra el que se entabla el

¹⁷ PÉREZ ROYO, F./AGUALLO AVILÉS, A.: *Comentarios a la reforma de la Ley General Tributaria*, op. cit., pág. 593. GARCÍA MURCIA, J.: *Procedimiento de apremio y planteamiento de tercerías ...*, op. cit., págs. 16 y ss.

¹⁸ En Sentencia de 7 de julio de 1997 (RAJ 5917) con cita a la Sentencia del mismo Tribunal de 11 de diciembre de 1995 (RAJ 9784)

procedimiento de apremio y la Administración actuante, de ahí su carácter de tercero, no lo es menos que una vez que la Administración traba embargo sobre los bienes de los que el tercerista es titular de derechos legítimos, se inicia una nueva relación jurídica entre el poder público actuante en ejercicio de potestades administrativas y éste, al que el ordenamiento dota de esta acción específica, distinta de la reivindicatoria, para la defensa de los mismos. Así, cuando el tercerista acciona en defensa de sus derechos e intereses legítimos, lo hace frente a la Administración que actúa con *imperium*, no ya sobre el deudor sino sobre determinados bienes, sobre los que el accionante goza de titularidad o, en su caso, de mejor derecho. Conformes con que la pretensión es separar determinados bienes de un proceso de ejecución administrativa, pero en virtud de títulos jurídicos de propiedad del tercerista que no pueden ser ignorados por la Administración actuante, y cuyo valor se trata de hacer valer en el planteamiento de la correspondiente tercería, que es la única vía para la defensa de este derecho¹⁹. De ahí que *la acción del tercerista sea tangencial en la relación entre el deudor ejecutado y la Administración apremiante, pero directa frente a esta última*, puesto que trata de corregir una actuación que le afecta directamente y que si no es atendida en sede administrativa, de serlo en sede judicial, puede dar lugar a una condena de no hacer.

IV. LA JURISDICCIÓN CIVIL COMO ORDEN COMPETENTE PARA LA RESOLUCIÓN EN SEDE JUDICIAL DE LAS TERCERÍAS ADMINISTRATIVAS

La naturaleza de requisito preprocesal de obligado cumplimiento del planteamiento de tercerías para el aspirante a promover la actividad jurisdiccional y el agotamiento de esta vía, digamos «previa» a la judicial, mediante la correspondiente resolución expresa de la Dirección General de Recaudación o de la Tesorería General de la Seguridad Social según la naturaleza del apremio²⁰ o, en su caso, el acto presunto de carácter desestimatorio previsto en los artículos 175.2 del RGR ó 178.1 del RGRSS, dan

¹⁹ STSJ de Murcia (Contencioso-Administrativo) de 31 de diciembre de 1996 (RJCA 2464).

²⁰ Respecto de la que podemos ver como ejemplo la STSJ de Cataluña (Social) de 11 de enero de 1997 (AS 836).

idea de que presumiblemente la controversia pueda acabar resolviéndose en sede judicial; instancia que garantizaría el control jurisdiccional de esta actuación administrativa. Si esto resulta pacífico hasta la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, no lo ha sido determinar la jurisdicción competente para ello.

El artículo 34.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria dispone la suspensión de los procedimientos de apremio cuando por persona que ninguna responsabilidad tenga para con la Hacienda Pública en virtud de obligación o gestión propia o transmitida se opusieran reclamaciones en concepto de tercerías o por otra acción de carácter civil, sin pronunciarse sobre la jurisdicción competente para el enjuiciamiento de las cuestiones litigiosas que se planteen en esta materia. El precepto pudiera interpretarse dando a entender la naturaleza de *acción de carácter civil* por la redacción del mismo, considerando la conjunción «o» como copulativa. La interpretación de la conjunción como disyuntiva pudiera llevar a la solución contraria.

En el ámbito del procedimiento de apremio para la exacción de débitos a la Hacienda Pública, el artículo 171 del RGR dispone que la reclamación en vía administrativa será requisito previo para el ejercicio de la acción de tercería ante los juzgados y tribunales civiles. En su homólogo de Seguridad Social, el artículo 35.1 TRLGSS, se refiere a los Tribunales de la jurisdicción ordinaria, que los artículos 173 y 179 del RGRSS atribuyen a los Jueces y Tribunales del orden civil.

Los apuntes realizados dan idea de que esta institución se configura como punto de convergencia entre dos instituciones previstas en la Norma Suprema: el derecho a promover la actividad jurisdiccional como contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 24.1 de la Constitución y el mecanismo de «enfriamiento» que supone el establecimiento de un trámite administrativo previo al acceso a la jurisdicción, al ser éste un derecho de configuración legal donde el legislador cuenta con un amplio margen de actuación para establecer, como viéramos, las condiciones para el acceso a éste, y el precepto clave en un Estado de Derecho, como es el sometimiento de la actividad administrativa al control jurisdiccional, consagrado en los artículos 106 de la Norma Suprema y 8 de la LOPJ.

La falta de una disposición legal que asignara de manera expresa la competencia para el conocimiento de estas cuestiones

litigiosas a un orden jurisdiccional concreto, y el carácter reglamentario de las disposiciones que asignaban las mismas a la jurisdicción civil, planteó un serio problema, dada la obligación que impone el artículo 6 de la LOPJ a los Tribunales de Justicia de no aplicar los reglamentos ilegales. Ello permitía al órgano judicial interpretar según su criterio dichos preceptos y declarar su competencia o incompetencia, lo que podía originar peregrinajes jurisdiccionales, como ocurrió con la cuestión de la responsabilidad administrativa por prestación defectuosa de asistencia sanitaria, donde pese a la existencia de varios autos de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo que declaraban la competencia expresa del orden contencioso-administrativo para conocer sobre las mismas, la jurisdicción social siguió declarándose competente para su conocimiento.

El problema hubiera sido de menor dimensión si la resolución administrativa de tercerías se limitara a las suscitadas en el desarrollo del procedimiento administrativo de apremio para la exacción de deudas a la Hacienda Pública, donde sólo habría dos órdenes jurisdiccionales en conflicto: el civil, cuya competencia declaran los artículos 171 y 175.3 del RGR, y el contencioso-administrativo, la jurisdicción natural para el control de la actividad administrativa (arts. 9.4 LOPJ y 1 y 2 LJCA). En estos casos, el tercerista que accionaba contra la Administración se veía en la tesitura de optar por acudir a un proceso civil, ante los Juzgados de Primera Instancia, cuya sentencia sería apelable ante la correspondiente Audiencia Provincial, o a un recurso contencioso-administrativo, ante un orden jurisdiccional colapsado, cuyas resoluciones podrían demorarse varios años. Posiblemente las razones de proximidad de la jurisdicción civil —con mayor presencia en las poblaciones que la contencioso-administrativa—, y la mayor celeridad de la misma eran las circunstancias que animaban a los interesados a promover el correspondiente proceso civil, arriesgando una hipotética condena en costas caso de ser desestimadas totalmente sus pretensiones, circunstancia menos habitual en los recursos contencioso-administrativos hasta la entrada en vigor de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).

Sin embargo, en el caso de la resolución de tercerías que se susciten en el desarrollo del procedimiento administrativo de apremio para la exacción de débitos a la Seguridad Social, por su naturaleza social, de ingreso de derecho público afecto a un

fin concreto como es la financiación del Sistema Público de Seguridad Social previsto en el artículo 41 de la Constitución, introdujo un nuevo orden jurisdiccional en liza: la jurisdicción social, más rápida, más sencilla y posiblemente más eficaz que los órdenes civil y contencioso-administrativo, cuya competencia pudiera defenderse en base a una interpretación amplia del artículo 9.5 de la LOPJ. El contencioso-administrativo podría ser competente al tratarse de un procedimiento de gestión recaudatoria de la Seguridad Social y con base en el artículo 3.b TRLPL. El orden civil al remitirse el artículo 35 TRLGSS a la jurisdicción ordinaria y especificar los artículos 173 y 179 RGRSS que se trata de los Jueces y Tribunales del orden civil. Y el orden social por razón de los créditos concurrentes en su caso²¹, aunque este factor, como veremos, introduce problemas de determinación de la jurisdicción competente en supuestos de concurrencia de un crédito laboral y otro de naturaleza diferente en supuestos de planteamiento de tercerías de mejor derecho.

La Sala de lo Social del Tribunal Supremo ha estimado competente al orden civil para el conocimiento de estas cuestiones desde la STS (Social) de 26 de noviembre de 1996 (RAJ 8744), dictada en Sala General en unificación de doctrina y con varios votos particulares que consideraban competente al orden social²²; lo que la doctrina laboralista²³ y los tribunales²⁴ han suscrito.

²¹ Estos argumentos han sido defendidos en un voto particular presentado en la STS (Social) de 26 de noviembre de 1996 (RAJ 9454).

²² A la que han seguido otras como SSTS (Social) de 26 de febrero de 1997 (RAJ 1598), 13 de marzo de 1997 (RAJ 2462), 25 de abril de 1997 (RAJ 3502), 23 de junio de 1997 (RAJ 5694) y 18 de diciembre de 1997 (RAJ 9518).

²³ Una visión del estado de la cuestión en CAVAS MARTÍNEZ, F./SEMPERE NAVARRO, A.V.: *Competencia de la jurisdicción social en la doctrina de unificación (1991-1997)*. Editorial Aranzadi. Pamplona, 1998, págs. 106-108. Igual consideración existe respecto al orden jurisdiccional competente para entender de las tercerías en el procedimiento de recaudación tributaria, PÉREZ ROYO, F./AGUALLO AVILÉS, A.: *Comentarios a la reforma de la Ley General Tributaria...*, op. cit., pág. 597.

²⁴ STSJ de Cantabria (Social) de 25 de enero de 1995 (AS 206), STSJ de Cataluña (Social) de 11 de enero de 1997 (AS 836), de 23 de marzo de 1998 (AS 2315), en relación a una tercería de mejor derecho interpuesta por los trabajadores en reclamación de créditos salariales e indemnización por despido frente a la Tesorería General de la Seguridad Social que vendió las máquinas embargadas de la empresa previo procedimiento de apremio por reclamación de cuotas de Seguridad Social. Por el contrario, declarando la competencia del orden social, STSJ de Cataluña (Social) de 1 de octubre de 1996 (AS 3895) en relación a una tercería de mejor derecho interpuesta por trabajadores con la pretensión que se declarase el carácter preferente de los créditos laborales frente a su empresa en concepto de indemnización por

Cuestión sobre la que ha tenido ocasión también de pronunciarse la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo²⁵. La *vis atractiva* de la jurisdicción civil para el conocimiento de estas cuestiones se pone de manifiesto en la STS (Civil) de 11 de marzo de 1999 (RAJ 1673) que establece la competencia de este orden jurisdiccional²⁶ para conocer de una tercería de dominio de un bien embargado por la jurisdicción laboral, por cuanto dicho trámite tiene por consecuencia el levantamiento del embargo y no la declaración del dominio o del mejor derecho a la titularidad del bien embargado.

No obstante, se ha defendido la competencia del orden jurisdiccional social para conocer sobre la resolución en sede jurisdiccional de las tercerías que se susciten en el desarrollo del procedimiento administrativo de apremio de la Seguridad Social, en base a diferentes argumentos: 1.º Que los órganos del orden jurisdiccional social están integrados en la jurisdicción ordinaria, pues como proclama el artículo 117.5 de la Constitución el principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. 2.º Que el RGRSS no puede establecer normas competenciales distintas a las de las leyes procesales (TRLPL y LJCA) o a las de la LOPJ, al ser de rango inferior a las mismas y no poder suprimir ni atribuir competencias a los distintos órganos jurisdiccionales incurriendo en ilegalidad y consecuentemente inaplicabilidad²⁷; cuando además la LOPJ en su artículo 10.1

autorización administrativa en expediente de regulación de empleo frente a los créditos por deuda tributaria derivada de impago del IVA en el que la Administración Tributaria abrió expediente de apremio.

²⁵ STS (Sala de Conflictos de Competencia) de 13 de diciembre de 1993, de 21 de marzo de 1994 (RAJ 2519), de 22 de noviembre de 1994 (RAJ 9272), de 21 de diciembre de 1995 (RAJ 9775), con doctrina anterior en STS (Sala de Conflictos) de 11 de diciembre de 1986, 10 de mayo de 1985, de 5 de junio de 1989 (RAJ 4291), 8 de octubre de 1990 (RAJ 7482), 8 de febrero de 1991 (RAJ 1155), 15 de abril de 1992 (RAJ 4420) entre otras.

²⁶ Asimismo se defiende por la doctrina tributarista la competencia de la jurisdicción ordinaria para entender de las tercerías en el procedimiento de recaudación ejecutiva de la Hacienda Pública, MARTÍN TIMON cit. En ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, A./LLOPIS GINER, F./DAGO ELORZA, I.: *Recaudación ejecutiva. Aspectos sustantivos y procedimentales...*, op. cit., pág. 491 y éstos mismos los defienden aunque alguno de sus argumentos no se resulte excesivamente convincente, como el hecho de que en las tercerías sólo se discuten cuestiones de carácter civil y no de carácter administrativo.

²⁷ STSJ de Cataluña (Social) de 1 de octubre de 1996 (AS 3895), citando Autos de la Sala Especial de Conflictos del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 1986 y 10 de mayo de 1985 y STS (Social) de 23 de marzo de 1988 (RAJ 2365).

establece que a los solos efectos prejudiciales cada orden jurisdiccional podrá conocer de los asuntos que no le estén atribuidos privativamente, de forma que el orden civil determinará la propiedad de los bienes y el social si procede o no el levantamiento del embargo. 3.º Y que el orden jurisdiccional social entenderá de cuantas cuestiones sean relativas a la materia Seguridad Social²⁸, apuntando en ocasiones que la naturaleza de los créditos concurrentes es decisiva para determinar el orden jurisdiccional competente en supuestos de tercerías de mejor derecho²⁹. A lo que se ha opuesto que la jurisdicción social será competente sólo respecto a supuestos en que, tramitada ejecución por el orden social en la que se hubiesen embargado bienes del deudor, un tercero alegase mejor derecho para reintegrarse con preferencia al acreedor que fuere ejecutante, sin que tal competencia se extienda cuando se hubiese embargado por otro órgano de otro orden jurisdiccional o se sustancie a través de procedimiento administrativo³⁰.

En la misma línea se ha considerado competente al orden civil para entender de aquellos supuestos de tercerías de mejor derecho planteadas por los trabajadores a los que asiste una preferencia de cobro de los salarios adeudados por el empresario, en base al artículo 32 del Estatuto de los Trabajadores, y frente a la Tesorería General de la Seguridad Social, en base a un procedimiento de recaudación de cuotas de Seguridad Social. El Tribunal Supremo ha considerado que al tratarse del reconocimiento de una prelación de créditos es el orden civil el competente y no el social por razón de la materia, por cuanto «la competencia del orden social sólo opera con relación a supuestos en

²⁸ STSJ de Cataluña (Social) de 29 de marzo de 1993 (AS 1900), de 18 de marzo de 1996 (AS 1889), de 1 de octubre de 1996 (AS 3895).

²⁹ Supuesto del voto particular presentado a la STS (Social) de 26 de noviembre de 1996 (RAJ 9454), que contempla el supuesto de una tercería de mejor derecho interpuesta por los trabajadores en reclamación de salarios adeudados por el empresario frente a la Tesorería General de la Seguridad Social que había iniciado un procedimiento de apremio frente al empresario.

³⁰ Véase la STSJ de Cataluña (Social) de 23 de marzo de 1998 (AS 2315) y sentencias allí citadas. Trata de una tercería de mejor derecho interpuesta por trabajadores en relación a salarios de los últimos treinta días, otros créditos salariales e indemnización por despido frente a la Tesorería General de la Seguridad Social, defendiéndose en dicha sentencia la competencia del orden civil en este caso, al pretenderse una regulación de créditos regulada en el Derecho Civil (arts. 1.921 y ss.) que determinan el orden de prelación cuando concurren créditos de distinta naturaleza y esto se pretende y no el reconocimiento de un crédito. Por el contrario, véase STSJ de Cataluña (Social) de 1 de octubre de 1996 (AS 3895), STSJ de Cataluña (Social) de 18 de marzo de 1996 y de 29 de marzo de 1996, que consideran competente el orden social, en los términos que apuntaremos.

que, tramitada ejecución por un órgano del orden social, en la que se hubieran embargado bienes del deudor, un tercero, fuera o no acreedor laboral del ejecutado, y alegare su derecho [...] sin ser competente la jurisdicción social cuando la ejecución que hubiera decretado el embargo se siguiera por órgano de otro orden jurisdiccional o se sustanciara a través de un procedimiento administrativo [...] sin que el carácter laboral del crédito que ostenta el trabajador pueda determinar que sea el orden social el que haya de enjuiciar la prelación entre tales créditos, pues la atribución de competencia que previene el artículo 35 TRLGSS tiene valor general, sin establecer distinción alguna por razón del origen de los créditos³¹»; de forma que ninguna de las partes, incluida la Tesorería General de la Seguridad Social, pueda decidir cuál sea el orden jurisdiccional competente para entender de la resolución de tercerías, de dominio o de mejor derecho, puesto que estamos ante una «cuestión competencial de orden público no sujeto a la libre disponibilidad de las partes³².

Así, llegó un momento donde dos órdenes jurisdiccionales distintos al civil, el social y el contencioso-administrativo, se declaraban competentes o incompetentes para conocer sobre estas cuestiones litigiosas en base a un único argumento: el criterio del tribunal que la juzgaba. Al tiempo, la jurisdicción civil no planteaba reparos en asumir su competencia para enjuiciar estos litigios pese a que la única apoyatura para defenderla descansaba en los artículos 171 y 175.3 y 5 del RGR, 173 y 179 del RGRSS y en la doctrina de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, lo que planteaba un conflicto entre tres órdenes jurisdiccionales; puesto que la argumentación favorable a la competencia del orden jurisdiccional civil para el conocimiento de las cuestiones litigiosas que en relación con la resolución de las tercerías se susciten en el desarrollo de los procedimientos administrativos de apremio no era definitiva por varias razones:

En primer lugar, el mandato contenido en el artículo 6 de la LOPJ a los Juzgados y Tribunales de no aplicar los reglamentos ilegales, lo que éstos han hecho no pocas veces, y en el ámbito

³¹ Véase entre otras SSTS (Social) de 23 de junio de 1997 (RAJ 5694), de 26 de febrero de 1997 (RAJ 1598), de 26 de noviembre de 1996 (RAJ 9454). Asimismo, STSJ de Cataluña (Social) de 23 de marzo de 1998 (RJCA 2315) y jurisprudencia allí citada.

³² Así se recoge en la STS (Social) de 13 de marzo de 1997 (RAJ 2462).

de la competencia jurisdiccional hemos observado como un reiterado peregrinaje jurisdiccional en una materia como la exigencia de responsabilidad a la Administración por defectuosa prestación de asistencia sanitaria determina numerosas declaraciones de competencia e incompetencia de los órganos jurisdiccionales de los órdenes civil, social y contencioso-administrativo, puesto que los que consideraron legal la atribución competencial a la jurisdicción contencioso-administrativa de la Disposición Adicional Primera del Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1.429/1993, de 26 de marzo, se declararon competentes si pertenecían a este orden jurisdiccional, al contrario de lo que ocurrió con los juzgados y tribunales que estimaron la ilegalidad del precepto reglamentario, que por ello, obedecieron la prescripción de artículo 6 de la LOPJ, inaplicando el artículo y declarando su incompetencia si pertenecían al orden contencioso-administrativo, o su competencia si estaban incardinados en las jurisdicciones civil o social³³.

En segundo término, por el valor relativo de la jurisprudencia que no puede considerarse como fuente por los Tribunales, puesto que como ha señalado la jurisprudencia constitucional (SSTC 41/1986, 160/1993), el principio de igualdad en la aplicación de la ley debe cohonestarse con el de independencia cuando son los órganos judiciales los encargados de efectuarla, pues en nuestro ordenamiento jurídico no puede sostenerse que un órgano judicial está vinculado por los precedentes ajenos —ni siquiera cuando éstos se han decantado como jurisprudencia del Tribunal Supremo—, dado que ello constituiría una notoria modificación del sistema de fuentes del Derecho³⁴. Por cuanto se estaría confundiendo «el principio constitucional de igualdad, que incluye también la igualdad en la aplicación de la ley por un mismo órgano judicial, con una supuesta sumisión del juez a la jurisprudencia de los tribunales superiores y del Tribunal Supremo (STC 41/1986)». El valor que sí cabe dar a las decisiones de los tribunales es crear respecto de los ciudadanos la expectativa estimable y seria a la que sirven los principios constitucionales de seguridad

³³ Una visión del estado de la cuestión en CAVAS MARTÍNEZ, F./SEMPE-RE NAVARRO, A.V.: *Competencia de la jurisdicción social en la doctrina de unificación (1991-1997)*. Editorial Aranzadi. Pamplona, 1998, págs. 79-85.

³⁴ TEROL BECERRA, M.: *Acerca del principio de igualdad*. Temas Laborales, n.º 29, 1993, pág. 90.

jurídica, igualdad y unidad jurisdiccional, de que si la jurisprudencia existe, los casos futuros serán resueltos con arreglo a ella como regla de aplicación de las leyes, y de las que así no lo hacen los Tribunales de instancia, sus sentencias serán revocadas por el Tribunal Superior al amparo de un motivo específico de impugnación contenido en las leyes procesales, por lo que esta vía eleva la jurisprudencia al plano de las fuentes del Derecho³⁵. Y esta es ciertamente la postura que sostiene algún sector de la doctrina, que defiende el valor de la jurisprudencia y la fuerza vinculante del precedente desde la perspectiva del artículo 14 de la Constitución³⁶. Por ello se ha afirmado que es necesario encontrar un equilibrio razonable entre la independencia judicial y las necesidades de la seguridad jurídica consagrada en la Constitución³⁷.

Pese a esta interpretación favorable al papel de esta institución, subsiste el debate sobre la función de la misma en nuestro ordenamiento y el valor que habrá de tomar, lo que está siendo objeto de discusión en la actualidad, donde por los Magistrados del Tribunal Supremo se propone la introducción en la LOPJ de un precepto del siguiente tenor: «El valor que se atribuye a la jurisprudencia como complemento del ordenamiento jurídico obliga a los jueces y tribunales a no apartarse de lo que resulte aplicable, debiendo en otro caso exponer las razones jurídicas que les conducen a entender que lo establecido hasta la fecha no se acomoda a lo dispuesto en la Constitución o en la Ley, la costumbre o los principios generales del derecho», y que dicho razonamiento deberá hacerse por medio del planteamiento de la cuestión prejudicial en los casos en que ello sea procedente con arreglo a la ley. En estos casos la doctrina sentada al resolver la cuestión será vinculante para el tribunal que la haya planteado³⁸. En cualquier caso, en estos momentos, el papel de la jurisprudencia sigue siendo el que es: carece de la condición de fuente del Derecho

³⁵ SSTC 125/1986, de 22 de octubre y 84/1987, de 29 de mayo, citadas en TEROL BECERRA, M.: *Acerca del principio de igualdad*. Temas Laborales, n.º 29, 1993, pág. 90.

³⁶ Véase un interesante análisis sobre el papel de la jurisprudencia en LÓPEZ GUERRA, L.: «La fuerza vinculante de la jurisprudencia». *Actualidad Jurídica Aranzadi* n.º 442, pág. 4.

³⁷ BACIGALUPO, E.: «Jurisprudencia y seguridad jurídica». *Actualidad Aranzadi* n.º 447, de 13 de julio de 2000, pág. 3.

³⁸ Cfr. Borrador del documento del Tribunal Supremo PROPUESTAS DE REFORMA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN ATENCIÓN A SUS FUNCIONES CONSTITUCIONALES. *Texto mecanografiado, punto XI Valor de la Jurisprudencia*, pág. 11.

y ni siquiera un órgano judicial concreto está vinculado por sus propios precedentes, puesto que le basta con motivar suficientemente un cambio de criterio para apartarse de éstos. Si esto es así, tanto más en los supuestos de sentencias dictadas por otros órganos jurisdiccionales diferentes, que se declaran competentes para entender de una determina materia, caso de las tercerías planteadas en procedimientos administrativos de apremio —tributario y de Seguridad Social—, respecto de las que la competencia de un determinado orden jurisdiccional concreto no está clara; y sobre las que podrían darse distintas resoluciones judiciales al dictarse por órganos jurisdiccionales diferentes.

Ello originó pronunciamientos dispares donde diferentes tribunales pertenecientes a distintas jurisdicciones declaraban su competencia implícita o explícitamente para conocer sobre esta cuestión, resolviendo sobre el fondo del asunto³⁹, dada la escasa contundencia de los argumentos favorables o contrarios a la atribución competencial, y que en la práctica primaba el criterio del juzgador sobre cualquier otro.

Todo ello ponía de manifiesto la necesidad de un precepto de rango legal que declarara de manera expresa la competencia de un orden jurisdiccional para el conocimiento de estas cuestiones litigiosas ante la evidente insuficiencia de la cláusula de atribución de competencia residual a la jurisdicción civil de todas aquellas materias no atribuidas a otro orden jurisdiccional del artículo 9.2 de la LOPJ, y concretamente a los Juzgados de Primera Instancia por el artículo 85.1.º de esta Ley.

La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, a diferencia de otras leyes procesales posteriores a la LOPJ, no contiene un catálogo de materias cuyo conocimiento le está atribuido (vgr. arts. 1 y 2 del TRLPL y 1 y 2 de la LJCA), o excluido (caso de los artículos 3 del TRLPL y 3 de la LJCA), conteniendo una cláusula de remisión expresa sobre el alcance de este orden jurisdiccional a lo dispuesto en la LOPJ, lo que nos remite a su artículo 85, que les otorga competencia para, en el orden civil, conocer en primera instancia, de los juicios que no vengan atribuidos por esta Ley a otros Juzgados o Tribunales. Huelga decir que la Ley Orgánica del Poder Judicial, al igual que las Leyes de Procedi-

³⁹ Casos de las SSTSJ de Murcia (Contencioso-Administrativo) de 31 de diciembre de 1996 (RJCA 2464) y de 30 de enero de 1999 (RJCA 39). En el mismo sentido la STSJ de Cataluña (Social) de 10 de enero de 1996 (AS 3895).

miento Laboral o de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no asigna de manera expresa a ningún órgano jurisdiccional competencia para el conocimiento de las cuestiones litigiosas en materia de tercerías que se susciten en el desarrollo de los procedimientos administrativos de apremio para la recaudación de débitos a la Hacienda Pública o a la Seguridad Social.

El artículo 44 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, bajo la rúbrica «determinación legal de la competencia», establece que «para que los tribunales civiles tengan competencia en cada caso se requiere que el conocimiento del pleito les esté atribuido por normas con rango de ley y anteriores a las actuaciones de que se trate», lo que, con los argumentos que sostenían la competencia de este orden jurisdiccional para la resolución de tercerías administrativas, permitía a éstos inhibirse del conocimiento de estas cuestiones, dado el rango reglamentario de los artículos 171 y 175.3 del RGR y 173 y 179 del RGRSS, y la no vinculabilidad de la jurisprudencia de una Sala del Tribunal Supremo para los órganos de otros órdenes jurisdiccionales e incluso de los de su propia jurisdicción.

Quizás arroje más claridad, y sobre todo otro argumento favorable a esta tesis ante la ausencia de precepto legal expreso que atribuyera competencia a la jurisdicción civil para la resolución de las tercerías que se susciten en el desarrollo de un procedimiento administrativo de apremio, el artículo 45 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, que en sintonía con el artículo 85.1.º de la LOPJ, otorga a los Juzgados de Primera Instancia competencia para el conocimiento en primera instancia «de todos los asuntos civiles que por disposición legal expresa no se hallen atribuidos a otros tribunales». Sin embargo, la solución viene dada por las normas sobre excepción a las que regulan los fueros generales contenida en el artículo 52.1.15.º de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que establece la competencia del Juzgado de Primera Instancia el domicilio del órgano administrativo que acordó el embargo en el desarrollo del procedimiento administrativo de apremio en que se suscitó la tercería, sin perjuicio de las especialidades previstas para la Administración sobre competencia territorial.

El hecho que la norma referida atribuya de manera indirecta a los Juzgados de Primera Instancia la competencia para la resolución en sede jurisdiccional de las tercerías en procedimientos administrativos de apremio para la exacción de débitos

a la Hacienda Pública o al Sistema de la Seguridad Social, y el modo en que lo hace «dejando a salvo las especialidades procesales previstas para las Administraciones Públicas en materia de competencia territorial», pudieran hacer pensar que el legislador concede importancia tangencial al precepto referido; sin embargo, no es así. Si la competencia del orden civil estuviese prevista de manera clara al margen del artículo 52.1.15.^a de la Ley de Enjuiciamiento Civil, éste tendría escaso alcance.

El que el precepto referido deje a salvo las especialidades procesales para la Administración en un proceso civil determina la aplicación de las prescripciones del artículo 15 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, que determinan la competencia de los Juzgados de Primera Instancia que tengan su sede en capitales de provincia como fuero territorial para las Administraciones del Estado y de sus Organismos Autónomos⁴⁰, salvo en el caso de los juicios universales y los interdictos de obra ruinosa, aplicable asimismo a las Comunidades Autónomas por juego de su Disposición Adicional Cuarta, para las que será asimismo válida la demanda ante los Juzgados de la capital cuando ésta no sea capital de provincia. En definitiva, el fuero de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas está perfectamente regulado, siendo las reglas del artículo 50 de la Ley 1/2000, suficientes para determinar el fuero procesal de los Entes que integran la Administración Local, al establecer la competencia del tribunal del domicilio del demandado, que será la Administración frente a la que se insta la tercería, dado el carácter de reclamación previa del incidente administrativo previo, lo que pudiera llevar a considerar ociosa la atribución competencial de esta materia a los Juzgados de Primera Instancia realizada por la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Sin embargo, esto no será así. La ausencia de precepto legal expreso, al margen del referido artículo 52.1.15.º de la Ley

⁴⁰ Cuyo régimen jurídico les resulta aplicable a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, condición que ostentó la Tesorería General de la Seguridad Social, organismo titular de la función recaudatoria de la Seguridad Social —art. 1 del Real Decreto 1328/1986, de 9 de mayo—, organismo asimismo competente para la resolución de las tercerías que se susciten en el desarrollo del procedimiento administrativo de apremio para la exacción de débitos al Sistema de la Seguridad Social, en aplicación de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, salvo lo que atañe al último párrafo de esta disposición.

1/2000, refuerza su importancia, puesto que el alcance del mismo se limita, como hemos visto, a proclamar la competencia de un concreto órgano judicial, los Juzgados de Primera Instancia, de un orden jurisdiccional, el civil, que al margen de las críticas que merece por la forma en que se ha hecho, no cabe duda que soluciona una polémica, en relación a esta compleja materia, y da soporte legal expreso a los preceptos reglamentarios en los que hasta ahora ha basado su competencia la jurisdicción civil para el conocimiento en sede judicial de las tercerías que se susciten en el desarrollo de los procedimientos administrativos de apremio para la exacción de débitos a la Hacienda Pública o al Sistema de la Seguridad Social.

V. ALCANCE DE LA COMPETENCIA JURISDICCIONAL DEL ORDEN CIVIL PARA LA RESOLUCIÓN DE TERCERÍAS ADMINISTRATIVAS A LA LUZ DE LA LEY 1/2000, DE 7 DE ENERO, DE ENJUICIAMIENTO CIVIL

Atendiendo a la asignación competencial a los distintos órdenes jurisdiccionales *ratione materiae*, la resolución judicial de tercerías administrativas correspondería a la jurisdicción civil, por cuanto en éstas sólo se discuten cuestiones civiles, no administrativas. Así, los temas tributarios y procedimentales que pudieran producirse en el apremio administrativo estarían excluidos de la misma (STS de 15 de febrero de 1985), puesto que la tercería se integra en nuestro ordenamiento jurídico como una excepción al principio de que el procedimiento de apremio tiene carácter administrativo, suponiendo una excepción al principio de competencia exclusiva de la Administración para resolver las incidencias que surjan en los procedimientos de apremio, siendo su fundamento que al tratarse en ellas cuestiones de derecho civil debe ser la jurisdicción ordinaria la que resuelva en definitiva⁴¹.

No obstante, este criterio general y común a ambas formas de tercería, de dominio y de mejor derecho, quiebra, porque no siempre debiera ser el orden civil el competente para la resolución de tercerías que se susciten en un procedimiento de administrativo de apremio. Para ello será necesario determinar el

⁴¹ MARTIN TIMÓN: *Embargos y tercerías de la Hacienda Pública*. Madrid, 1978, págs. 23 y 25.

ámbito del trámite de tercerías y su objeto, diferenciando las de dominio de las de mejor derecho. Todo ello partiendo de que el artículo 9 LOPJ establece que los Tribunales del orden civil «conocerán, además de las materias que le son propias, de todas aquellas que no estén atribuidas a otro orden jurisdiccional», por lo que se trata de una competencia residual que habrá de tener en cuenta asimismo que los Tribunales y Juzgados del orden contencioso-administrativo «conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho Administrativo y con las disposiciones reglamentarias» y los del orden social «de las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del Derecho [...], así como las reclamaciones en materia de Seguridad Social o contra el Estado cuando le atribuya responsabilidad en la legislación laboral». Partiendo de esta atribución competencial a los distintos órdenes jurisdiccionales implicados en la resolución de tercerías, habremos de diferenciar entre tercerías de dominio y de mejor derecho a los efectos de delimitar la jurisdicción competente y concluir sobre ésta.

a) En cuanto a la tercería de dominio, el artículo 599 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, dispone que habrá de interponerse ante el tribunal que conozca de la ejecución; y en su artículo 601 señala que su objeto será el alzamiento del embargo sobre el bien respecto del que presenta el título que le asiste; de forma que el auto que resuelva la misma se pronunciará sobre la pertenencia del bien y la procedencia de su embargo a los únicos efectos de la ejecución en curso y sin que produzca efectos de cosa juzgada en relación con la titularidad del bien.

Sentado que la tercería de dominio no es una acción reivindicatoria, lo que ha confirmado la jurisprudencia⁴² y la propia Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, porque no se resuelve sobre el dominio sobre la cosa sino que lo que se pretende es que se levante la traba sobre los bienes embargados⁴³,

⁴² SSTs de 29 de octubre de 1984 (RAJ 5077), de 11 de abril de 1988 (RAJ 3120). A pesar de que algunas sentencias anteriores y algunos autores defendieron lo contrario, véase ZABALA RODRÍGUEZ-FORNOS, A./LLOPIS GINER, F./DAGO ELORZA, I.: *Recaudación. Aspectos sustantivos y procedimentales...*, op. cit., pág. 491.

⁴³ Auto del TSJ de Madrid (Social) de 22 de enero de 1998 (AS 5006). En el mismo sentido en el orden jurisdiccional social, SAP de Baleares (Civil, Secc. 3.ª) de 2 de marzo de 1999 (AC 472).

parece ocioso afirmar que el orden civil es el competente porque en ellas sólo se discuten cuestiones de carácter civil, cuando, al menos en el supuesto de la tercería de dominio, no ocurre así. Así, el Auto de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1995 (RAJ 9789) atribuye la competencia para entender de una tercería de dominio al orden jurisdiccional social, al considerar que con la tercería de dominio se pretende el levantamiento de la traba para lo que sí es competente la jurisdicción social en el supuesto de tercerías en procedimiento de apremio de recaudación de Seguridad Social. Afirmación que es extensiva a las tercerías de dominio suscitadas en el procedimiento de apremio por débitos a la Hacienda pública, donde goza de igual naturaleza jurídica y tiene igual objeto que en el supuesto citado. En este sentido se ha declarado que la jurisdicción civil no es competente para resolver una acción declarativa de dominio en el desarrollo de un procedimiento de apremio, sobre la titularidad de un piso vivienda embargado y subastado en un procedimiento administrativo cuando existe en vía administrativa una petición de nulidad de la subasta celebrada, sin que conste la sentencia o resolución firme acerca de dicha petición⁴⁴. O la STS (3.ª, 3.ª) de 10 de julio de 1989 (RAJ 5784) que considera competente al orden contencioso-administrativo para entender de tercería de dominio en el procedimiento de recaudación tributario, por considerar que no se resuelve sobre la propiedad del bien, sino si se practicó o no debidamente el embargo; al ser impugnados actos de la Administración regulados por el Derecho Administrativo.

Como afirmó la STC 224/1993, de 1 de julio, resolviendo sobre la inconstitucionalidad de la disposición derogatoria de la Ley 7/1989, de 12 de abril, de Bases de Procedimiento Laboral, «al legislador ordinario le está vedado [...] detraer del conocimiento de estos órganos —contencioso-administrativo— el recurso instituido para reaccionar contra actos que son típicamente administrativos en razón de su naturaleza y su origen». Y esto es lo que ocurre en el supuesto de tercerías de dominio en los procedimientos de apremio tributario y de Seguridad Social.

No obstante, en supuestos de tercería de dominio, sería competente el orden jurisdiccional civil en aquellos casos en que hubiera que decidir sobre el título en que se fundamenta la

⁴⁴ STS (Civil) de 17 de abril de 2000 (AJA Ref. 440/30).

condición de tercero. Es el supuesto que contempla la STS (3.^a, 2.^a) de 25 de septiembre de 1999 (RAJ 7802) que considera incompetente a la jurisdicción contencioso-administrativa cuanto la cuestión prejudicial se convierte en objeto principal del proceso como es el caso de dilucidar la propiedad sobre los bienes controvertidos; de forma que «la posibilidad de alzamiento del embargo por estimarse que la propiedad de los bienes embargados no pertenece al obligado tributario es cuestión accesoria o derivada de la que afecta a la determinación de la condición de propietario de esos mismos bienes» en un procedimiento de apremio tributario.

b) En cuanto a la tercería de mejor derecho cuyo objeto, como señala el artículo 614 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, será que el derecho del tercerista sea satisfecho con preferencia al del acreedor ejecutante, y se sustanciará por los trámites del juicio ordinario y se dirigirá siempre frente al acreedor ejecutante. La sentencia que se dicte en la tercería de mejor derecho resolverá sobre la existencia del privilegio y el orden en que los créditos deben ser satisfechos en la ejecución en que aquella sentencia recaiga, pero sin prejuzgar otras acciones que a cada uno pudieran corresponder, especialmente las de enriquecimiento (art. 617 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil). El objeto de la tercería de mejor derecho —declarar la preferencia del tercerista sobre la Administración, Tributaria o de Seguridad Social, ejecutante sí es una cuestión de orden civil, para la que habrá de tenerse en cuenta los preceptos que regulan la preferencia o prelación en el cobro respecto de los bienes embargados establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil. De hecho, la jurisprudencia se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre tercerías de mejor derecho instadas ante los órdenes social o contencioso-administrativo declarando que es la jurisdicción civil la competente en los términos analizados.

En suma, «la improrrogabilidad de la jurisdicción, una vez delimitados competencialmente los órdenes jurisdiccionales por el artículo 9 de la LOPJ con arreglo a los principios de especialización y división del trabajo, responde a la necesidad de que sea cada específico orden jurisdiccional, y no otro, el que conozca de las pretensiones que le han sido asignadas legalmente. En definitiva, es como se entiende que la Jurisdicción sea presupuesto del proceso, en general, y de cada uno de los procesos en

cuanto diferenciados por la naturaleza de la pretensión que ante ellos se actúa o de la rama del ordenamiento en que la pretensión se funda, en particular. Sólo por razones de economía procesal, de forma excepcional y cuando la cuestión prejudicial se revele «instrumental» respecto del fondo del litigio, cabrá admitir excepciones al principio de improrrogabilidad —y desde luego, dejando incólume la competencia del orden jurisdiccional llamado por la ley a resolver definitivamente la cuestión⁴⁵.

⁴⁵ STS (3.^a, 2.^a) de 25 de septiembre de 1999 (RJ 7802).