

# Las cuestiones prejudiciales y las previas de carácter administrativo

Las cuestiones prejudiciales (arts. 3.º y 7.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) son una consecuencia de la forma como se entrelazan en la realidad de la vida las relaciones jurídicas, de tal manera que muchas veces lo que es el hecho determinante del sumario puede venir condicionado o determinado por otros conexos de diferente naturaleza. Se definen de manera amplia como las cuestiones civiles, canónicas o administrativas prejudiciales, o sea, anteriores al juicio, propuestas en una causa y tan íntimamente ligadas al hecho objeto del sumario que sea imposible separarlas, o bien que de la sentencia que se dicte en ellas haya de depender la que recaiga en el procedimiento criminal, o que su resolución pueda tener decisiva influencia en la causa. Lo prejudicial supone siempre un obstáculo para el fallo del hecho punible de que se trate.

En sentido estricto son cuestiones prejudiciales aquellas que exijan una resolución, que sirva de antecedente lógico y necesario a la que deba recaer en el sumario, y cuyo conocimiento corresponda al Tribunal de jurisdicción diferente.

Pueden ser perfectas e imperfectas. Son las primeras aquellas en que entre el hecho que deba resolverse previamente y el supuesto delito exista una relación de causa determinante de la culpabilidad o inocencia del inculpadó, habiendo de reunir los siguientes requisitos: que sean determinantes de la culpabilidad o inocencia, que se promuevan por la representación del procesado, que se funden en títulos fehacientes, que

se entablen dentro de plazo (como si se tratara de artículos de° previo pronunciamiento, Libro III, Título II de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), y que su conocimiento corresponda al Tribunal Contencioso-Administrativo, Eclesiástico o Civil.

Las imperfectas son aquellas que se encuentran tan íntimamente ligadas al hecho que motive el sumario, que no sea posible separarlas, debiendo formularse como una de tantas conclusiones, conforme al art. 652 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

El momento procesal para el planteamiento de las cuestiones prejudiciales es, ante el Juez de Instrucción, a partir de la notificación del auto de procesamiento, si se trata de prejudiciales perfectas; y como una de tantas conclusiones, de conformidad con el art. 652 de la Ley de Enj. Crim. si se trata de prejudiciales imperfectas. Si no es determinante de la culpabilidad, o inocencia, el Juez Instructor se limitará a consignarla en el sumario, y si es determinante la elevará con la causa a la Audiencia para que ésta acuerde lo procedente, ya que el Juez carece de facultades para suspender por sí el curso del procedimiento.

Las cuestiones prejudiciales pueden ser propuestas en los juicios de faltas, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, aunque la Fiscalía de igual Tribunal sostiene lo contrario. Los Jueces municipales y comarcales conocerán íntegramente «aunque al solo efecto de la reprensión» de las cuestiones prejudiciales no determinantes de la culpabilidad, y si son determinantes de ella pueden acordar la suspensión y señalar plazo.

#### CUESTIONES PREVIAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

Pueden definirse como aquellas que tienen por fundamento un hecho cuyo conocimiento o declaración corresponde a la Administración activa, *como manera de fijar la procedencia o improcedencia de la acción penal*. Su objeto es rechazar inmediata y definitivamente el procedimiento criminal con el fin de suspender el ejercicio de la acción penal hasta la resolución de

esas cuestiones por la jurisdicción administrativa, a que corresponde su decisión. Es decir, que existe un acto que cae bajo la sanción de un precepto legal, pero que por determinadas circunstancias no puede ser ejercitada la acción criminal sin que concurran una declaración administrativa anterior sobre un hecho, objeto de esa cuestión previa.

Ha de tratarse de asuntos cuyo conocimiento incumbe necesariamente a la Autoridad administrativa por expresa disposición legal, para que ésta declare la legitimidad o ilegitimidad del sumario, lo cual encuentra su razón de ser en el principio constantemente admitido de que los Tribunales de la jurisdicción ordinaria no pueden revocar, modificar, ni suspender los acuerdos de índole administrativa, por pertenecer a un Poder distinto del Judicial, en virtud de lo cual cuando se suscite una cuestión administrativa, que guarde conexión con el delito perseguido por los Tribunales ordinarios, debe someterse a la decisión de la Administración y entre tanto dejar en suspenso el sumario. Si, por ejemplo, se instruyera un sumario contra un Alcalde a causa de providencia dictada por él mismo, y éste alegara haberse limitado a ejecutar un acuerdo municipal válido, es lógico que corresponda a la Administración determinar previamente si la Autoridad municipal ajustó o no sus actos al acuerdo de la Corporación. Y si la causa criminal se siguiera contra el Ayuntamiento por exacción ilegal de un arbitrio, a la Administración correspondería declarar sobre la legalidad o ilegalidad de la exacción. Y si se instruyera sumario contra un individuo por sustracción de leñas, y éste alegara que procedían de un aprovechamiento legítimo en virtud de remate a su favor de subasta pública, es también indudable que existiría una cuestión previa administrativa, consistente en que se declare por la Administración municipal si el inculpado se ajustó a los términos del contrato o pliego de condiciones de la subasta, a cuya declaración se supeditarán la existencia o no del delito que motivó el procedimiento criminal.

Tienen por tanto las cuestiones previas el mismo fundamento, o razón de ser, que las cuestiones prejudiciales, establecidas en los arts. 3.º al 7.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal,

sin que obste el reconocimiento de las mismas en la Ley Procesal a la necesidad de las cuestiones previas, puesto que es lógico que se facilite a la Administración el medio de que pueda recabar el conocimiento del asunto, e impedir por tanto la tramitación del sumario, si planteada como prejudicial es repelida por los Tribunales ordinarios.

*Su diferencia con las prejudiciales: °*

Se diferencian las cuestiones previas de las prejudiciales en que las previas, como son incidentes de un asunto principal, no tienen valor propio ni existencia independiente, mientras que las prejudiciales tienen en sí la existencia y valor que falta a aquéllas; en que en las prejudiciales es siempre parte el Ministerio Fiscal, mientras que en las previas ni es parte, ni se le cita para nada; y además en que en las previas la competencia escapa a los Tribunales de lo criminal, mientras que en las prejudiciales por regla general se les atribuye la competencia, aunque sea al solo efecto de la reprobación, pues aun en aquellos casos en que se difiere su decisión a la jurisdicción civil o administrativa la recobra tan pronto se deja pasar sin utilizarlo el plazo que se hubiere señalado a la parte, de acuerdo con el artículo 4.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Esto aparte el que son las previas de efectos más radicales para el inculcado, pues aceptadas puede el Tribunal dar por terminado en su momento el proceso, mientras que tratándose de prejudiciales ha de proseguirse hasta su sentencia, aunque estén resueltas.

Por lo expuesto se ve, como dice don Ildefonso Bellón, que todas las cuestiones prejudiciales tienen el carácter de previas, mas no todas las previas son prejudiciales; éstas parecen especie del género que aquéllas enuncian.

*Manera de plantearlas:*

Según el art. 3.º del R. D. de 8 de septiembre de 1887, los Gobernadores civiles pueden suscitar cuestiones de competencia en los juicios criminales, cuando en virtud de algún precep-

to legal deba decidirse por la Autoridad administrativa alguna cuestión previa, de cuya resolución dependa el fallo que los Tribunales hayan de dictar en su día, habiéndose de entablar la cuestión de competencia conforme a los trámites del Real Decreto citado.

Expresada competencia puede ser positiva o negativa, según que las dos jurisdicciones sostengan o no su derecho para conocer del mismo asunto, y pueden promoverse por inhibitoria o declinatoria.

Promovida por inhibitoria se planteará ante el Gobernador civil de la provincia para que pida al Juez o Tribunal que se inhíba del conocimiento del asunto; y por declinatoria ante el Juez, que considerado incompetente, conoce del asunto, para que se aparte del conocimiento del mismo, sustanciándose ésta sin intervención de la Autoridad administrativa, y sin que por tanto haya controversia entre ambas. Se tiene resuelto por Decreto resolutorio de 16 de septiembre de 1887 que el requerimiento de inhibición que hagan los Gobernadores a los Jueces y Tribunales de Justicia, no impide el que los interesados promuevan ante los mismos Tribunales recursos de inhibitoria o declinatoria.

El procedimiento que debe seguirse para conseguir que el Gobernador promueva la cuestión de competencia es dirigir escrito al mismo, en que se expongan los antecedentes precisos para su más perfecto conocimiento del asunto, con súplica de que promueva la oportuna cuestión de competencia, fundándola en la existencia de la cuestión previa administrativa que la origine, y que requiera de inhibición al Juez o Tribunal que estuviere conociendo del sumario. El Gobernador, *después de oír al Abogado del Estado*, dirigirá oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, cuando estime procedente la reclamación, requiriéndole de inhibición, y la cuestión de competencia se sustanciará por los trámites del R. D. de 8 de septiembre de 1887.

Pero debe no olvidarse que esa facultad de los Gobernadores no alcanza al caso en que los Alcaldes, los Concejales, los dependientes de la Administración se vean perseguidos en vía

criminal por cuestiones relacionadas con la implantación, aplicación o efectividad de cualquier exacción municipal, simulación de débitos tributarios, incidencias en los procedimientos de apremio, etc., pues entonces corresponde plantear la cuestión de competencia al Delegado provincial de Hacienda, a quien deberá por tanto acudir el Ayuntamiento o funcionario en solicitud de que requiera de inhibición al Juzgado de Instrucción que instruya el sumario, a fin de que se abstenga de conocer en el asunto motivado por la aplicación y efectividad de exacciones municipales, en tanto no se resuelva por la Administración la cuestión previa propuesta.

Y es eso así por expreso mandato del art. 60 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas, de 29 de julio de 1924, en el que se declara que: «Los Delegados de Hacienda de las provincias son las únicas autoridades encargadas de suscitar cuestiones de competencia a los Tribunales y Juzgados de todos los órdenes, en las materias referentes a dicho ramo». Además, porque en el art. 7.º de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, aplicable a los Ayuntamientos, se expresa que los procedimientos para la cobranza de las contribuciones, rentas y créditos liquidados a favor de la Hacienda serán sólo administrativos, cuyo precepto se transcribe literalmente en el número primero del artículo 283 del Decreto sobre Ordenación Provincial de las Haciendas Locales, y porque reiteradamente se tiene así declarado en resoluciones de competencia, entre las que sobresale el Decreto de 5 de junio de 1936, en que se declara que los Gobernadores civiles no pueden requerir de inhibición a los Tribunales en favor de las Autoridades de Hacienda; en el de 22 de diciembre de 1942 («B. O. del Estado» de 29 de igual mes y año), en el que entre otros particulares interesantísimos se declara: «Que la presente cuestión de competencia ha sido suscitada por el Delegado de Hacienda de Orense al Juez de Instrucción de Celanova, por entender que antes de que esta Autoridad entre a resolver sobre la denuncia presentada contra el Recaudador de Contribuciones, señor..., por supuesto delito de exacción ilegal, *debe la Hacienda decidir la cuestión previa*

*de si el referido empleado se excedió o no en el ejercicio de su función recaudatoria», añadiendo después: «Que en los casos de denuncia por exacción ilegal, fraude o estafa con motivo de una imposición tributaria o de su recaudación, la cuestión previa administrativa sólo se da cuando haya que decidir de antemano sobre la legalidad o ilegalidad de la imposición acordada, del señalamiento de cuotas y su cuantía, de la tramitación del apremio u otros extremos semejantes, entender en los cuales toca a la Administración de Hacienda, en razón de los recursos o procedimientos establecidos en las Leyes fiscales (vg., en el Estatuto municipal), dado que de la decisión administrativa sobre estos puntos depende la calificación de los hechos denunciados, y por tanto el fallo que los Tribunales hayan de pronunciar...»* Y en Decreto de 9 de enero de 1945 («B. O. del Estado» del día 17), se dice: «Que por lo expuesto es notorio que existe una cuestión previa administrativa, consistente en que la Administración determine si los débitos tributarios y si las diligencias contenidas en el expediente de apremio en cuestión fueron o no simuladas, motivo por el cual se está en uno de los dos casos en que, por excepción, pueden los Delegados de Hacienda, de conformidad con el art. 3.º del R. D. de 8 de septiembre de 1887, promover cuestiones de competencia a los Juzgados y Tribunales del fuero común, en causas y juicios criminales».

JOSÉ MALLOL GARCÍA

Secretario del Ayuntamiento  
de Huelma (Jaén)