

CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES

35.076.7

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

La variedad de órganos administrativos y la complejidad de normas de competencia hacen que los conflictos de atribuciones sean bastante frecuentes. En el presente tema, el autor examina tan interesante cuestión a la luz de las normas contenidas en la legislación española.

I. NOCIONES GENERALES (1)

Ante la variedad de órganos administrativos y la complejidad de normas sobre competencia, no es difícil que en numerosos casos se plantee el problema de a qué órgano corresponde conocer de determinado asunto. La situación que se produce cuando así ocurre se denomina conflicto de atribuciones.

El conflicto de atribuciones no es, pues, sino una modalidad de conflicto jurisdiccional, caracterizado por la circunstancia de que los dos órganos en conflicto son administrativos. Esta unidad sustancial es la que hace que en algunos supuestos las normas sobre regulación de otro tipo de conflictos (las cuestiones de competencia) se apliquen con carácter supletorio a los conflictos de atribuciones (art. 53, LCJ).

De las distintas clasificaciones de los conflictos interesa únicamente, a efectos de estudiar su régimen jurídico, la que se basa en la naturaleza del conflicto. Según este criterio de clasificación, cabe distinguir entre:

a) Conflictos positivos: cuando los dos órganos pretenden tener competencia para conocer del asunto.

b) Conflictos negativos: cuando los dos órganos pretenden no tener competencia para conocer del asunto.

(1) En el presente trabajo se han empleado las siguientes abreviaturas:

LCJ = Ley de Conflictos Jurisdiccionales, de 17 de julio de 1948.

LJ = Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956.

LPA = Ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958.

LRJ = Ley de Régimen Local (texto refundido de 24 de junio de 1955).

LRJ = Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (texto refundido aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957).

II. CONFLICTOS POSITIVOS

A) *Entre órganos dependientes de distinto Departamento:*

1. *Requisitos:*

a) *Subjetivos:*

a') *Órgano competente para decidir el conflicto.*—Es competente para decidir el conflicto el Jefe del Estado (art. 1.º, LCJ).

b') *Órganos legitimados para promover el conflicto.*—Según el artículo 50, LCJ, podrán suscitar conflictos de atribuciones entre sí:

a") Los Ministros, como Jefes de sus respectivos Departamentos ministeriales. Así se reconoce también en el artículo 14, párrafo 8, LRJ. Según el artículo 51, párrafo segundo, LCJ, «Recíprocamente, un Departamento ministerial u organismo de la Administración Central no podrá suscitar conflicto a una autoridad local dependiente de distinto Ministerio, pero sí ordenará el planteamiento de aquél al delegado suyo que tenga jurisdicción en el territorio en que la citada autoridad radique».

Si el Departamento que pretende suscitar el conflicto no tiene delegado especial en el ámbito local, la orden de plantear el conflicto se dará al Gobernador civil, como delegado del Gobierno.

b") Los órganos siguientes (art. 50, apartado 2.º, LCJ):

- Los Gobernadores civiles.
- Los Capitanes Generales del Ejército de Tierra, el Director general de la Guardia Civil, Jefes militares con mando autónomo, Almirante Secretario general del Ministerio de Marina, Capitanes y Comandantes Generales de Departamentos Marítimos y Bases Navales y Comandante General de la Escuadra y Jefes de Regiones y Zonas Aéreas, en su concepto de autoridades administrativas.
- Los Rectores de Universidades.
- Los Delegados de Hacienda.
- Los Delegados provinciales de Trabajo; y
- Cualesquiera otras autoridades de jurisdicción y categoría análoga existentes o que en lo sucesivo se establezcan, que no se hallen bajo la dependencia jerárquica de alguna de las enumeradas, sino bajo la dirección exclusiva del respectivo Ministerio.

Según el artículo 51, párrafo primero, LCJ, cuando alguna de estas autoridades «estime que un Departamento ministerial u organismo de la Administración Central se halle conociendo de asunto propio de su competencia, se abstendrá de suscitar conflicto de atribuciones, limitándose a exponer a su respectivo Ministerio las razones que le asisten para entenderlo así, a fin de que por éste se plantee la contienda si fuera procedente.

b) *Objetivos.*—Para que pueda promoverse un conflicto de atribuciones a un órgano administrativo es necesario que ante él se esté tramitando un procedimiento administrativo. Así se dispone en el artículo 14, LCJ, sobre cuestiones de competencia, precepto que se aplica con carácter supletorio a la tramitación de los conflictos de atribuciones por imperativo del artículo 53, LCJ. Según aquel precepto, no podrá suscitarse el conflicto, en los casos siguientes:

1.º En los asuntos en que la Administración haya dictado decisión firme, bien porque la resolución haya causado estado o apurado la vía gubernativa, bien porque siendo susceptible de recurso de alzada u otro cualesquiera ordinario, haya transcurrido el plazo sin interponerlo.

Se distinguen claramente dos conceptos frecuentemente confundidos en la doctrina española: agotar la vía administrativa —por no ser admisible recurso en esta vía— y firmeza —siendo admisible recurso, se dejaron transcurrir los plazos para ello.

El precepto plantea un interesante problema: si cuando se tramita recurso de reposición previo al contencioso-administrativo, bien en los supuestos en que es preceptivo, bien en los que es potestativo (artículo 53, LJ, en relación con el artículo 126, LPA), puede plantearse conflicto de atribuciones. La posición negativa podía fundarse en que, como en tales casos, ya se ha dictado acto que agota la vía administrativa, por ser el recurso de reposición un requisito previo o presupuesto del proceso administrativo (art. 52, LJ), estamos en el supuesto que contempla el artículo 14, apartado primero, LCJ. No obstante, la posición contraria puede esgrimir a su favor el decisivo argumento de que, como en tales casos, todavía conoce la Administración del asunto como consecuencia de un recurso administrativo ordinario, no se ha agotado la vía administrativa (art. 36, apartado 2, LRJ), por lo que es admisible el planteamiento del conflicto.

2.º En los asuntos administrativos pendientes de los recursos de nulidad y revisión y otro cualquiera extraordinario.

El precepto transcrito plantea el problema de qué debe entenderse por recurso extraordinario. Una vez en vigor la nueva LPA, que ha modificado la regulación de los recursos administrativos, la cuestión se traduce en precisar si, aparte del «recurso de revisión» existe algún otro en que, aun tramitándose el recurso, no es admisible plantear conflicto de atribuciones. Si entendemos la expresión recurso extraordinario en el sentido de recurso que se da contra actos que agotan la vía administrativa cuando concurren circunstancias especiales que aconsejan la revisión del asunto, hay que entender que no existe ningún caso además del recurso de revisión. Pues el recurso de súplica que se admite en supuestos especiales ante el Jefe del Gobierno o el Consejo de Ministros, no tiene carácter propiamente extraordinario, sino de recurso especial, que da lugar a una nueva instancia, durante la cual el asunto sigue sometido, plenamente, al conocimiento de la Administración en todos sus aspectos.

2. *Procedimiento.*—Al no existir reglas especiales sobre la tramitación de los conflictos de atribuciones entre órganos dependientes a distinto Departamento, se aplicarán las que regulan el procedimiento de las cuestiones de competencia (art. 53, LCJ). Pueden distinguirse las siguientes fases en el procedimiento:

a) *Promoción:*

a') *Asesoramiento previo.*—Antes de dirigir el correspondiente requerimiento de inhibición, todo órgano administrativo habrá de «solicitar por escrito el correspondiente asesoramiento jurídico» (art. 16, párrafo primero, LCJ), que constituye requisito esencial, según jurisprudencia reiterada. Este asesoramiento corresponde (art. 16, párrafo segundo, LCJ):

a'') Al Abogado del Estado, cuando el órgano requirente es un órgano administrativo no militar. Respecto de aquellos Departamentos no militares (Ministerio de Justicia) en que las funciones de asesoramiento no corresponden a los Abogados del Estado, sino a un Cuerpo especial de funcionarios (Letrados del Ministerio de Justicia), ¿a quién corresponde el asesoramiento previo? Si respecto de los Departamentos militares se admite el asesoramiento, no del Abogado del Estado, sino de sus asesores, parece que la misma regla habrá que aplicar cuando un Departamento civil se encuentra en el mismo caso.

b'') A los Auditores o Asesores, cuando el requirente es un órgano de la Administración militar.

b') *Requerimiento de inhibición*.—El requerimiento de inhibición es la reclamación que, de oficio o a instancia de parte interesada, se hace al órgano ante el que se tramita el procedimiento para que se abstenga de conocer del asunto y reconozca la competencia del requirente. El artículo 19, LCJ, exige que se haga en oficio separado para cada asunto, «manifestando indispensablemente en párrafos numerados las cuestiones de hecho y las razones de derecho, y citando literalmente los textos íntegros de los artículos y preceptos legales que sean de aplicación al caso y aquéllos en que se apoyen para reclamar el conocimiento del negocio». Al requerimiento se acompañará, por original o copia, el dictamen del Asesor respectivo.

Sobre este precepto ha recaído reiterada jurisprudencia, que ha reconocido el carácter esencial de todos y cada uno de los requisitos señalados.

b) *Planteamiento*.—En esta fase del procedimiento pueden señalarse los trámites siguientes:

a') *Contestación del requerido*.—Recibido el requerimiento de inhibición, el órgano requerido deberá:

a'') Suspender el procedimiento, salvo si la suspensión pudiera causar grave perjuicio al interés público y así lo acordase por resolución fundada (art. 21, LCJ).

b'') Acusar recibo del requerimiento (art. 22, LCJ).

c'') Dar audiencia a su asesor, por seis días a lo más, y en todo caso a los interesados, quienes expondrán su opinión por escrito dentro del plazo indicado (art. 22, LCJ).

d'') Resolución del requerido. Deberá dictarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se presentaron los escritos de los interesados (art. 22, LCJ) y será recurrible ante el superior jerárquico competente, según la materia.

Este recurso de alzada se regula con carácter especial en el artículo 23, LCJ. ¿Se mantienen íntegramente las especialidades previstas en dicho artículo después de entrar en vigor la LPA? Es indudable que el artículo primero, párrafo 3, LPA, dispone que «el ejercicio del derecho de recurso en vía administrativa que estuviere reconocido en disposiciones especiales, se ajustará «en todo caso» a lo dispuesto en el título V de esta Ley». Por tanto, ante la categórica expresión del texto legal, parece que legalmente no cabe otra solución que la de aplicar las reglas de la LPA al recurso previsto en el artículo 23, LCJ, por justificadas que

parezcan algunas de estas especialidades, como el plazo de tres días para interponer el recurso, ante la necesidad de resolver cuanto antes el conflicto de atribuciones.

b') *Comunicación de la decisión al requirente.*—La contestación del órgano requerido puede adoptar una de estas dos decisiones:

a'') Declararse incompetente. En este caso, una vez firme su resolución «remitirá las actuaciones, en el término de segundo día, a la autoridad administrativa... requirente, extendiéndose la oportuna diligencia y archivándose certificado de la remesa» (art. 29, LCJ).

b'') Declararse competente. En este caso, una vez firme la resolución, «oficiará inmediatamente a la autoridad o Tribunal requirente, comunicándolo así, sin necesidad de más requisitos y anunciando que por el primer correo se remiten las actuaciones a la Presidencia del Gobierno» (art. 30, LCJ).

c') *Remisión de las actuaciones a la Presidencia del Gobierno*, según el artículo 31, LCJ.

c) *Decisión.*—En la última fase del procedimiento, pueden distinguirse los trámites siguientes:

a') Audiencia del Consejo de Estado (arts. 32 y 33, LCJ).

b') *Audiencia de los Ministros interesados.*—Según el artículo 34, LCJ, la Presidencia remitirá copias literales del dictamen del Consejo de Estado a los Ministros de quienes dependan las autoridades correspondientes. Los Ministros emitirán su opinión en el plazo de un mes, pudiendo ocurrir (art. 35, LCJ):

a'') Que alguno manifieste su disconformidad con el dictamen del Consejo de Estado. En este caso deberá razonar la opinión contraria, y el asunto se someterá, antes de su decisión, a la deliberación del Consejo de Ministros.

b'') Que ninguno se muestre disconforme con el dictamen, en cuyo caso se decidirá directamente. Se entenderá que hay conformidad si no exponen la disconformidad en el plazo señalado. Así se dispone en el artículo 35, tal y como quedó redactado según la modificación introducida por Ley de 8 de junio de 1957.

c'') *Decisión.*—La decisión del Jefe del Estado será motivada y en forma de Decreto, que se comunicará a los órganos entre los que se planteó el conflicto y publicará en el «Boletín Oficial del Estado» (art. 37, LCJ).

B) Entre órganos dependientes de un mismo Departamento:

1. Requisitos:

a) Subjetivos:

a') *Órgano competente para resolver el conflicto.*—La competencia para decidir el conflicto corresponde al superior jerárquico común de los órganos entre los que se plantea el conflicto (art. 17, LPA; artículo 48, LCJ). El artículo 14, LRJ, enumera entre las atribuciones de los Ministros la de «resolver las contiendas que surjan entre autoridades administrativas dependientes del Departamento». No ha de interpretarse el precepto en el sentido de que en todo caso es el Ministro el órgano competente para decidir el conflicto, sino en el sentido de que así ha de ser cuando no existe otro superior jerárquico común de los órganos entre los que se plantea; pero si existe un órgano superior jerárquico común a ambos e inferior al Ministro, corresponderá a aquél la decisión.

d') *Órganos legitimados para promover un conflicto.*—Los conflictos de atribuciones únicamente podrán plantearse entre órganos de igual jerarquía, pero no entre órganos de distinto grado. Así se desprende del artículo 8.º, párrafos 4 y 5, LPA. En efecto, cuando un órgano entienda que otro de jerarquía distinta conoce de un asunto que estima es de su competencia, se aplicarán las reglas siguientes:

a'') Si el órgano que conoce del asunto es inferior, el superior «le pedirá informe, para que en un plazo de ocho días exprese las razones que ha tenido para conocer del asunto. A la vista del informe, el superior resolverá lo procedente» (art. 8.º, párrafo 4, LPA).

b'') Si el órgano que conoce del asunto es superior, el inferior «se limitará a exponerle las razones que tenga para estimar que le corresponde el conocimiento del asunto y el superior resolverá lo procedente».

b) *Objetivos.*—Para que pueda plantearse un conflicto a órgano del mismo Departamento es necesario que ante el mismo se tramite un procedimiento no resuelto por resolución firme o que agote la vía gubernativa. Es aplicable aquí lo dicho al referirnos al conflicto entre órganos de distinto Departamento.

2. *Procedimiento.*—El artículo 18, LPA, regula con gran simplicidad los trámites del procedimiento, en cuanto se reducen a los siguientes:

- a) Requerimiento de inhibición al órgano que conozca del asunto.
- b) Suspensión del procedimiento.
- c) Remisión de las actuaciones al superior común inmediato.

d) Decisión por el superior jerárquico común en el plazo de diez días, «sin que quepa recurso alguno». Cuando el órgano al que corresponde la decisión del conflicto es el Gobernador civil, el artículo 384, párrafo 5, LRL, preveía un recurso de alzada «ante el Ministerio de la Gobernación en el plazo de diez días». ¿Ha de entenderse derogado este artículo por el 18, párrafo 2, LPA? Hemos de pronunciarnos en sentido negativo dada la especialidad del supuesto que contempla el precepto de la LRL. Se aplicará la nueva LPA al régimen del recurso de alzada (modificando el plazo de diez días que figuraba en aquélla), pero se mantendrá el recurso, pudiendo de este modo conocer los órganos de la Administración Central de los conflictos de atribuciones entre las autoridades locales.

III. CONFLICTOS NEGATIVOS

A) *Entre órganos dependientes de distinto Departamento:*

1. *Requisitos.*—Si los conflictos positivos presuponen siempre la existencia de un procedimiento que se tramita ante un órgano y la pretensión de otro que entiende debe conocer de aquél, el conflicto negativo presupone que dos órganos del Estado se han declarado incompetentes para conocer el asunto.

Pues bien, la LCJ no reconoce a los órganos estatales la facultad de requerir a otro órgano para que conozca de un asunto. Si en los conflictos positivos se reserva la legitimación para plantearlos a los órganos públicos, en los negativos la legitimación se reserva a los interesados. Así lo señala el artículo 39, LCJ.

2. *Procedimiento:*

a) *Promoción.*—Para que pueda promoverse un conflicto negativo de atribuciones es necesario (arts. 38 a 42, LCJ, aplicables con carácter supletorio):

a') Que un órgano del Estado se haya declarado incompetente para conocer de una petición deducida ante él, y que la misma actitud adopte el órgano al que, una vez firme aquella resolución, se dirija el interesado.

b') Firme esta nueva resolución, el interesado podrá instar el planteamiento del conflicto negativo de atribuciones entre ambos órganos, lo que hará en el plazo improrrogable de quince días, contados a partir

de la notificación de la última resolución, dirigiéndose simultáneamente a ambos órganos, en la forma prevista en el artículo 42, LCJ.

b) *Planteamiento:*

a') Recibidos los escritos, los órganos respectivos los pasarán en el mismo día, juntamente con los antecedentes y documentos que los acompañen, a informe de los respectivos asesores, que inexcusablemente habrán de emitirlo en el plazo de seis días, y en el plazo de otros cinco dictarán resolución (art. 44, LCJ), contra la que no es admisible recurso (art. 45, LCJ).

b') Dentro de los quince días siguientes al de la presentación de los escritos, los órganos se comunicarán mutuamente las resoluciones que hubieren dictado, pudiendo ocurrir:

a") Que uno mantenga su primitiva declaración de incompetencia y, por el contrario, otro la mantenga. En este caso se entenderá resuelto el conflicto, remitiéndose por el primero al último todas las actuaciones que ante aquél se hubieran tramitado (art. 46, LCJ).

b") Que ambos confirmen sus declaraciones de incompetencia, en cuyo caso se entenderá planteado el conflicto (art. 47, LCJ).

c") Que ambos, revocando sus anteriores resoluciones, se declaren competentes, en cuyo caso se entenderá planteado el conflicto positivo (art. 47, LCJ).

c') En los dos últimos casos, ambos órganos remitirán las actuaciones a la Presidencia del Gobierno (art. 47, LCJ).

c) *Decisión:*

La fase de decisión se tramita en los conflictos negativos igual que en los positivos (art. 47, LCJ).

B) *Entre órganos de un mismo Departamento:*

Los conflictos negativos entre órganos de un mismo Departamento se regulan de modo muy distinto a los que se plantean entre órganos de distinto Departamento. En efecto, según los artículos 8.º, párrafos 2 y 19, LPA, el régimen es el siguiente:

a) El órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si depende del mismo Departamento ministerial (art. 8.º, párrafo 2, LPA).

b) El órgano al que se remita el expediente decidirá acerca de su competencia en el plazo de ocho días (art. 19, párrafo 1, LPA). Si se considerase competente, no surgirá, propiamente, conflicto negativo, y el procedimiento seguirá tramitándose ante el mismo.

c) Si el órgano al que se remitió el expediente «se considerase incompetente, remitirá el expediente, con su informe, en el plazo de tres días, al inmediato superior común, en el término de diez días (art. 19, párrafo 2, LPA).