

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO VIII

MARZO-ABRIL 1949

NUM. 44

La Ley de 17 de julio de 1948 sobre competencias⁽¹⁾

Cuando dos Poderes pretenden entender en un mismo asunto, ejerciendo idéntica función, surgen competencias, o sea pretensiones para ejercer idéntica función sobre un mismo asunto.

Así como dentro de un mismo Poder las competencias que surgen entre una autoridad administrativa y otra también administrativa las resuelve la superior (2), y dentro del judicial, —con excepción de la jurisdicción especial— el Tribunal Supremo que aquí es la Superior autoridad (competencias de jurisdicción, como se llamaba antes de la ley que vamos a glossar), hoy, respectivamente, conflictos de atribuciones y simples

(1) Dedicar un interesante estudio a comentar la Ley, Martínez Useros, en la «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», en un artículo intitulado *Conflictos de jurisdicción*, noviembre, 1948, núm. 5, págs. 49 y sigts.

(2) Según la Base 58 de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945: «Serán resueltas gubernativamente las cuestiones de competencia que se susciten entre Autoridades y Corporaciones locales.

»Corresponde al Alcalde resolver las que se promuevan entre Presidentes de Juntas Vecinales del mismo Municipio, y al Ayuntamiento las que existan entre las Juntas Vecinales de su territorio. En los demás casos corresponde la resolución al Gobernador civil o al Ministro de la Gobernación, según se trate de Autoridades y Corporaciones de la misma o de distintas provincias —que pueden ser, a nuestro juicio, entre Ayuntamiento o Diputación de dicha provincia, o un Ayuntamiento y una Diputación también de dicha provincia.

»Los acuerdos resolutorios de competencia de los Gobernadores serán recurribles en alzada en el término de diez días ante el Ministro de la Gobernación.»

competencias. Cuando el conflicto se presenta entre el Poder administrativo y otro Poder, ha de resolverlo quien tenga superioridad entre ambos poderes, competencia de atribuciones, según la terminología anterior a dicha ley, hoy cuestiones de competencia.

La jurisdicción que esté por encima de todos los Poderes, debiera ser un Tribunal designado por el Poder constituyente para que mantenga las leyes fundamentales del Estado de una manera incólume. Suele ser juez de las competencias que se establecen entre el judicial y el administrativo, el Tribunal Superior judicial en algunos países como en Italia y Bélgica (3); en otros países, el Jefe del Estado a propuesta del Consejo de Ministros, como en España por el R. D. de 8 de septiembre de 1887, hasta la Ley de 17 de julio de 1948, y hoy también el Jefe del Estado, interviniendo el Consejo de Ministros si discrepan del dictamen del Consejo de Estado los Ministros de quien dependan los Tribunales o las autoridades administrativas contendientes; en otros, un órgano integrado por elementos de los Poderes contendientes, como en Francia y en Alemania (en la mayoría de sus Estados) (4).

(3) El Sr. Santa María de Paredes, *Curso de Derecho Administrativo*, 1914, página 789, consideraba que había más propiedad en el lenguaje que se cambiaran los nombres, es decir, los conflictos entre Poderes, llamarlos de atribuciones, y entre órganos de un mismo Poder, de jurisdicción. Todo depende de pretender aislar el concepto de jurisdicción, atribuido a la función, en vez de al territorio. Realmente atribuida a la función no hay más jurisdicción que la de los jueces, o sea el aplicar el derecho infringido, función judicial, función jurisdiccional.

Royo Villanova era inclinado al cambio de terminología, *Elementos de Derecho Administrativo*, t. II, 1944, nota 1.706 (en la edición de 1948, t. II, página 916, califica de acertado el nuevo cambio de terminología), y lo mismo Gascón y Marín, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 1948, pág. 215. V. García Oviejo, *Derecho Administrativo*, 1948, pág. 234.

Tiene más razón Meucci en llamar conflictos de jurisdicción entre autoridades judiciales, porque son conflictos entre autoridades que ejercen la función jurisdiccional. Las que surgen entre autoridades judiciales y administrativas las llama de atribuciones y las existentes entre autoridades administrativas, conflictos internos.

(4) V. por ejemplo, las leyes sobre conflictos de competencia: Prusianas de 1 de agosto de 1871, 22 de mayo de 1902; leyes bávaras de 18 de agosto de 1879 y 2 de noviembre de 1912 y la sajona de 28 de enero de 1935, Maunz, *Verwaltung*, 1937, pág. 88. W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, pág. 55 a 58.

La insistencia en los autores franceses de considerar los Tribunales contencioso-administrativos como participando del Poder ejecutivo, hace que al hablar del conflicto de atribuciones se refiera tanto a las autoridades administrativas como a los Tribunales administrativos, respecto de los judiciales.

El conflicto es resuelto por el Tribunal de este nombre creado por ley de 24 de mayo de 1872, confirmado por las leyes de 20 de abril de 1932 y la ley de 18 de diciembre de 1940, y reglamentado el 31 de julio de 1945, que lo forman elementos de ambos órdenes funcionarial o sea de la jurisdicción y de la Administración, tres consejeros por cada parte y dos más elegidos por éstos y el Presidente, que es el Guarda Sellos (Ministro de Justicia), con un Vice-presidente que en realidad firma las sentencias.

Tiene el Poder ejecutivo una mayor preponderancia teórica, aunque en la práctica el Vice-presidente sea persona independiente y hasta pudiera pertenecer al orden judicial.

Considera, hasta cierto punto, Hauriou, el Tribunal de conflictos como un super-Poder, un Poder supremo, con lo que evita esa doble voluntad que haría de un Estado jurídico, un Estado anárquico.

En buen lenguaje técnico, dicho Tribunal ejerce una jurisdicción constitucional, pues en efecto, dice Hauriou (5), que se trata de regular la relación de dos poderes públicos o, al menos, de dos autoridades supremas de un mismo Poder público, y todo lo concerniente a los Poderes públicos es de naturaleza constitucional.

Corresponde mejor esta terminología que la de gubernamental, que da La Ferrière en su *Traité de la jurisdiction administrative et les recours contentieux*.

La nueva ley española mantiene el punto de vista clásico de considerar eje del juego de Poderes al Jefe del Estado, Poder moderador como diría Santa María de Paredes. Introduce enumeraciones importantes en materia de competencia que agrupamos en cinco apartados: a) Cambio de terminología sobre

(5) *Précis de Droit Administratif*, 1919, pág. 1.006; 1933, pág. 337.

el particular; b) Supresión de los recursos de queja por exceso de atribuciones; c) Ampliación de los órganos que pueden suscitar conflictos de atribuciones; d) Determinación de los órganos que resuelven no sólo las cuestiones de competencia, sino los conflictos de atribuciones, y e) Procedimiento concreto en cuestiones de competencia negativa.

a) Cambio de terminología

En cuanto al cambio de terminología ya hemos indicado algo en los preliminares de este artículo. Las cuestiones de competencia son las suscitadas entre la Administración y los jueces o Tribunales ordinarios o especiales recíprocamente, tanto positivas como negativas.

Las simples competencias son las suscitadas entre los Tribunales ordinarios y los especiales o entre los Tribunales de dos jurisdicciones especiales. Los Tribunales económico-administrativos, y cualquier órgano que ejerza jurisdicción administrativa, económico-administrativa, o gubernativa, se reputaría a efectos de planteamiento y sustanciación de conflictos jurisdiccionales como formando parte de la Administración (artículo 3).

Los conflictos de atribuciones son los que surgen entre órganos administrativos.

No hay porqué insistir en la cuestión.

b) Supresión del recurso de queja por exceso de atribuciones de la Administración

La ley orgánica del Poder judicial (6), en concordancia con la de Enjuiciamiento civil (7) y criminal (8), no permitía a las autoridades y Tribunales judiciales dirigirse inmediatamente a

(6) Vid. arts. 290 a 297.

(7) Arts. 116 a 124.

(8) Art. 51.

las autoridades u órganos administrativos, sino que tan sólo las Salas de Gobierno de las Audiencias y del Tribunal Supremo podían recurrir en queja al Gobierno contra invasiones de la Administración en las atribuciones judiciales, como si el Poder judicial hubiese de tener cierta sumisión del Poder ejecutivo, lo cual violaba el clásico principio de la separación de poderes, influencia del prejuicio francés sobre la interpretación de esta teoría, según hemos observado en nuestro *Manual de Derecho Administrativo* (pág. 27), y que ya Alfaro, en su *Tratado de lo Contencioso Administrativo* (9), observa la sinrazón de esta anomalía.

Hoy pueden los órganos, que en el apartado siguiente se enunciarán, plantear las cuestiones de competencia a los órganos administrativos.

c) Ampliación de los órganos que pueden sostener las cuestiones de competencia

- Según el R. D. de 8 de septiembre de 1887, art. 2, sobre lo que insistía el Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1947, art. 27, sólo podían promover cuestiones de competencia a los Tribunales los Gobernadores civiles. Luego, en el Reglamento de procedimiento económico-administrativo de 29 de julio de 1924, artículo 60, y en el Estatuto provincial, art. 45, se agrega a estas autoridades, los Delegados de Hacienda en materia financiera pública, y los Alcaldes en la esfera de asuntos municipales (art. 77 del Reglamento de procedimiento de 12 de agosto de 1924, vigente tanto por la ley de 31 de octubre de 1935, disposición transitoria, y la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1947, disposición final; V. también art. 45 del Estatuto provincial).

Hoy, según el artículo 7 de la Ley que glosamos, pueden promover cuestiones de competencia a los Tribunales ordina-

(9) 1875, págs. 634-35.

rios y especiales, las siguientes autoridades: 1. Los Gobernadores civiles, como representantes de la Administración pública, en general, dentro de su respectiva provincia.

2. Los Capitanes Generales del Ejército de Tierra, 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, Comandante General de la Escuadra y Jefes de Regiones y Zonas Aéreas, en su concepto de Autoridades administrativas, como representantes de los diversos ramos de la Administración del Ejército, Marina y Aire.

3. Los Delegados de Hacienda de la provincia, en las materias referentes a dicho ramo.

Viceversa, podrán promover cuestiones de competencia a la Administración:

1. La Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y las de la misma clase de las Audiencias Territoriales, en la jurisdicción ordinaria.

2. Los Capitanes Generales del Ejército de Tierra, Capitanes y Comandantes Generales de Departamentos marítimos y Bases Navales, Almirante Jefe de la Jurisdicción Central de Marina, General Jefe de la Jurisdicción del Aire, Generales en Jefe del Ejército, Comandante General de la Escuadra y los Generales o Jefes de Tropas con mando independiente a quienes se haya atribuído la jurisdicción en su concepto de autoridades judiciales.

3. Los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo.

4. Las Magistraturas provinciales de Trabajo.

d) Determinación de los órganos administrativos que pueden suscitar conflictos de atribuciones

Se determinan ampliamente los órganos o autoridades administrativas que pueden determinar conflictos de atribuciones o sea entre autoridades administrativas.

Siempre es norma general que las contiendas que surjan entre las Autoridades administrativas dependientes del mismo Departamento ministerial, serán resueltas por el superior jerárquico común, previos los trámites y en la forma que determine el respectivo Reglamento de Procedimiento administrativo.

En los casos en que éste no haya previsto dichas cuestiones o que las regule insuficientemente, se aplicarán con carácter supletorio los preceptos de la Ley que estudiamos.

Estimamos sigue en vigor la Base 58 de la Ley de Bases de Régimen Local, que expusimos en nota anterior, en lo concerniente a conflictos de atribuciones en el seno de la Administración local.

Los conflictos de atribuciones que tengan lugar entre dos Ministerios o entre dos autoridades administrativas dependientes de distintos departamentos ministeriales, se resolverán por el Jefe del Estado (art. 48, 49 y 53 de la Ley, y demás concordantes).

Según el art. 50, podrán suscitar conflictos de atribuciones entre sí:

1. Los Ministros, como Jefes de los respectivos departamentos ministeriales.

2. Las autoridades siguientes: *a)* Los Gobernadores civiles; *b)* 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; *c)* Los Rectores de Universidades; *d)* Los Delegados de Hacienda; *e)* Los Delegados provinciales de Trabajo; *f)* Cualesquiera otras Autoridades de jurisdicción y categoría análoga existente, 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.

En el proyecto del Gobierno no figuraban entre las autoridades que podían suscitar tales conflictos de jurisdicción, el Di-

rector General de la Guardia Civil y los Rectores de Universidad (10), aceptándose por la Comisión dictaminadora dos enmiendas incluyendo tales órganos administrativos entre los que podían provocar conflictos de jurisdicción.

e) *Procedimiento concreto en las cuestiones de competencia negativa*

En el preámbulo de la Ley que comentamos se reconocía que apenas existían preceptos legales aplicables a los conflictos negativos suscitados entre los diversos órganos jurisdiccionales, y expresamente se advertía que esta omisión originaba en la práctica, cuando se trataba de contiendas negativas, que fuesen en muchos casos mal planteadas por las autoridades respectivas y no pudiesen ser resueltas en cuanto al fondo, con daño notorio para los intereses públicos y los de los particulares afectados.

El procedimiento de competencia negativa se produce como sigue:

Los Jueces y Tribunales, oído el Ministerio Fiscal, o a excitación de éste, y las autoridades administrativas oyendo a su asesor respectivo —Abogado del Estado, o Letrado de las Corporaciones municipales—, se declaran incompetentes aunque no intervenga reclamación de autoridad extraña, cuando se someta a su decisión algún negocio cuyo conocimiento no les corresponda.

Siempre que los organismos judiciales, o las autoridades administrativas, después de oír al Fiscal o su asesor, se declaren incompetentes por razón de la materia, para conocer de un negocio, se limitarán a hacerlo constar así, notificándose al

(10) La enmienda que afecta a los Rectores fué firmada en primer término por el autor de estas líneas, quien creyó pertinente, para mantener el rango de su jurisdicción territorial y que por tradición tiene, que figuraba expresamente, y no evitar que alguna vez se discutiese su derecho al ejercicio de la prerrogativa jurisdiccional, aun pudiendo estimarse incluido en el ap. f) de carácter general, del artículo 50.

interesado, sin que de oficio procedan a remitir las actuaciones al Tribunal o autoridad de distinto orden que estimen competentes para entender del asunto, a no ser que por haberse planteado en forma de cuestión de competencia positiva, haya precedido requerimiento de inhibición por éstos.

El interesado tendrá expedito el ejercicio de los recursos que en cada caso procedan con esta declaración de incompetencia. Consentida que sea, o firme por haber sido desestimado el recurso interpuesto, podrá también acudir a la jurisdicción que resulte competente para conocer del negocio.

Si a su vez la autoridad o Tribunal a quien el particular nuevamente se dirija se declarase incompetente, firme o consentida que sea su resolución, podrá el interesado en el negocio instar el planteamiento de cuestión de competencia negativa entre ambas autoridades.

A efectos de lo dispuesto anteriormente, dentro del plazo improrrogable de quince días, contados a partir de la notificación de la última resolución en que una de las autoridades administrativas o judiciales se hubiese declarado incompetente, podrá dirigirse por medio de escrito, con firma de Letrado, a la Autoridad judicial exponiendo las razones en que funde nuevamente la competencia de la misma para conocer del asunto, y acompañando copia auténtica o testimonio fehaciente de la resolución denegatoria dictada por la Autoridad administrativa.

En el mismo plazo (no en la misma fecha como erróneamente dice el texto), con idénticos requisitos habrá de dirigir otro escrito a la Autoridad administrativa, al que acompañará igual testimonio o copia de la resolución denegatoria dictada por la judicial.

La autoridad administrativa a quien se hubiere dirigido el escrito lo pasará en el mismo día, juntamente con sus antecedentes y documentos que los acompañen a informe del respectivo Asesor, que inexcusablemente habrá de emitirlo dentro del término de seis días y en el plazo de otros cinco aquella Autoridad dictará resolución fundada, confirmatoria o revocatoria, según proceda, de la incompetencia primeramente dictada.

Dentro de los quince días siguientes al de presentación por

el particular de sus escritos, tanto las autoridades administrativas como la judicial, oído el asesor respectivo, o sea el Abogado del Estado o el Fiscal —tratándose de la Administración local, el asesor puede ser el Abogado de la respectiva Corporación—, se comunicarán mutuamente las resoluciones que hubieren dictado.

En el caso de que una de las autoridades mantenga su primitiva declaración de incompetencia, y por el contrario, la otra la revoque declarándose competente para conocer del negocio, se entenderá resuelto el conflicto, remitiéndose por la primera a la última todas las actuaciones que ante aquélla se hubiesen tramitado.

En el caso de que las dos autoridades confirmen su declaración de incompetencia, se entenderá planteada la cuestión de competencia negativa, y ambas remitirán directamente por el primer correo, las respectivas actuaciones a la Presidencia del Gobierno, dándose mutuo aviso de la remesa, sin ulterior procedimiento (arts. 38 a 47, inclusive).

d) Determinación de los órganos que resuelven las cuestiones de competencia y los conflictos de atribuciones

Tanto las cuestiones de competencia positivas como negativas, y los conflictos de atribuciones cuando se plantean entre autoridades administrativas de orden ministerial diversas, se resuelven por el Jefe del Estado, dentro del mismo Ministerio por el superior jerárquico (art. 37, en concordancia con el 47, 48 y 53).

Las competencias entre Tribunales ordinarios y los especiales no militares las resuelve el Tribunal Supremo de Justicia, y las suscitadas entre la jurisdicción ordinaria y la especial no militar, y la del Ejército, Marina y Aire, las resuelve una Sala integrada por el Presidente y un Magistrado de la Sala II del Tribunal Supremo y un Consejero togado del Consejo Supremo de Justicia Militar designado libremente por su Presidente (art. 2).

Según el art. 32 de la Ley, se tramitará la competencia por la Presidencia del Gobierno, hoy refundida en la Jefatura del Estado, lo que no es óbice a que se separe en un porvenir más o menos remoto.

Estos son los puntos que suponen una marcada innovación, respecto al R. D. de 8 de septiembre de 1887, que hasta la Ley comentada regía en España y que regula las cuestiones de competencia, las simples competencias y los conflictos de atribuciones con más detalle y más precisión, sin necesidad de acudir, sobre todo en cuanto al procedimiento en las competencias negativas, a interpretaciones mediante prácticas administrativas o jurisprudenciales, que proporcionaban una confusa tramitación en el procedimiento que había de utilizarse en la sustanciación de las competencias o conflictos de atribución, que hoy sabemos aquellas tienen sólo dos formas de expresión, en tanto éstos tienen una manifestación simple singular.

SABINO ALVAREZ GENDÍN

Catedrático de Derecho Administrativo
y del Cuerpo de Secretarios de Administración Local