

# COLABORACION PROFESIONAL

## Los conflictos jurisdiccionales <sup>(1)</sup>

En el número 42 de esta Revista se insertó un trabajo nuestro titulado «Las cuestiones prejudiciales y las previas de carácter administrativo», en el que, por estar redactado antes del 18 de julio de 1948, referíamos el planteamiento de las cuestiones previas al Real Decreto de 8 de septiembre de 1887. Y tan por completar aquel estudio cuanto por deshacer el equívoco en quien pueda haberlo leído, nos hemos decidido a escribir el presente artículo, pues es el caso que con posterioridad al envío de nuestro anterior trabajo se publicó la Ley de 17 de julio de 1948 (*B. O. del Estado* del día 18), por la que se regula la manera de plantear y decidir las contiendas jurisdiccionales, derogando el Real Decreto de 8 de septiembre de 1887.

Modifica esa Ley la terminología que empleara el Real Decreto citado, unifica procedimiento y suple la omisión de otros, al regular las contiendas que se promuevan entre la Administración y los Jueces o Tribunales ordinarios y especiales, y los conflictos de atribuciones entre Autoridades administrativas dependientes de un mismo o distintos Ministerios.

\* \* \*

En sentido estricto, es jurisdicción el poder o facultad que corresponde a los miembros del Poder Judicial para juzgar y hacer cumplir lo juzgado en los juicios civiles y criminales, en cuyo sentido la jurisdicción sería exclusiva del Poder Judicial. Y en sentido amplio se

---

(1) Publicamos en la Sección Doctrinal de este número otro artículo sobre este tema, del Sr. Rector de la Universidad de Oviedo y Secretario de Administración Local D. Sabino Alvarez Gendín. Dada la importancia de la Ley comentada, hemos creído conveniente exponer también el criterio profesional de nuestro colaborador Sr. Mallol García.

entiende por jurisdicción el poder o facultad que asiste a una Autoridad para hacer aplicación del Derecho con independencia del Poder Judicial, en cuyo sentido indudablemente puede decirse que el Poder Ejecutivo ejerce jurisdicción, por cuanto que para mantener el orden dicta resoluciones y las ejecuta.

La doctrina democrática de la separación de poderes elevó a principio jurídico-político la oposición entre los términos Jurisdicción y Administración, concibiendo el primero como la función de administrar justicia, de aplicar la norma jurídica a un caso concreto, que se decía privativo del Poder Judicial, y a la Administración como la actividad del Estado encaminada a velar por el bien público.

Pero, como dice el Sr. Villar y Romero, «la tesis de que los Tribunales de Justicia desempeñan *toda y sola* la función judicial, y que viceversa los Organismos administrativos realizan *toda y sola* la función administrativa del Estado, no resiste en la actualidad ni la confrontación con los principios jurídicos de nuestros días, ni menos el contraste con la realidad». Es sabido que los Tribunales de Justicia desempeñan algunas funciones de instrucción de procesos administrativos, y otros actos administrativos, cuales propuesta de funcionarios, corrección disciplinaria de los mismos, etc., aparte las actuaciones de jurisdicción voluntaria, que también son de índole gubernativa o administrativa.

Por otra parte, dice el mismo autor, es innegable que la Administración tiene funciones jurisdiccionales. La Ciencia Jurídica Administrativa suele considerar como atributo de la Administración las llamadas potestades administrativas, y enumera entre éstas (juntamente con la potestad reglamentaria, la ejecutiva, la de mando, etc.) la potestad jurisdiccional. Esta doctrina es válida y responde a la realidad en cuanto quiere significar que la Administración, entre otras atribuciones, tiene la de declarar el derecho aplicable en un caso concreto, ejerciendo una verdadera jurisdicción. Únicamente puede imputársela (viejo resabio de concepciones antiguas) que designe a éstas y otras atribuciones con el nombre de «potestades administrativas», denominación que podría ser sustituida ventajosamente por «funciones administrativas» o «facultades de la Administración».

Con frecuencia se producen choques o conflictos jurisdiccionales (mal llamadas cuestiones de competencia, puesto que competencia es la facultad para conocer de un asunto con exclusión de cualquier otra Autoridad del mismo grado jerárquico) al invadirse por unas Autori-

dades la esfera de acción de otras, como consecuencia de no existir una diferenciación absoluta entre los asuntos de que puedan conocer unas y otras Autoridades, una clara línea que separe la esfera de acción reservada a cada uno de los Poderes del Estado, dándose el nombre de competencias, que en verdad son conflictos de jurisdicción, como dice el Sr. Fábregas del Pilar, a esas cuestiones cuando se promueven por las Autoridades administrativas, a las de orden judicial, o por éstas a aquéllas. La Ley de 17 de julio de 1948 denomina también a estas cuestiones conflictos jurisdiccionales, aunque a efectos de sistematización, según reza en su preámbulo, se denominan simplemente competencias a las que se producen entre diversos órganos jurisdiccionales, y conflictos de atribuciones a los que surgen entre órganos administrativos.

Son, pues, conflictos jurisdiccionales, o competencias, las controversias promovidas por la Administración a los Tribunales ordinarios o especiales, o por éstos a aquélla, al requerirse unos a otros para que se aparten del conocimiento de un asunto de que están conociendo. Y se dividen en positivas y negativas, según que al ser requerido el Juzgado o Tribunal por la Autoridad administrativa, o ésta por aquéllos, para que deje de conocer en el asunto, se declare a su vez competente, o bien que al declararse uno u otro organismo incompetente para conocer o seguir conociendo de un negocio, el de la otra jurisdicción se niegue también para conocer del mismo, por creerse falta de competencia para ello.

Es decir, que en las competencias positivas las dos jurisdicciones quieren conocer del mismo asunto por creerse con competencia para ello, y en las negativas no quiere conocer ninguna de ellas, por estimar que el asunto en cuestión no le está atribuido.

Resulta, pues, que por la Ley a que nos referimos la Administración y los Tribunales están en un plano de igualdad, puesto que mutuamente pueden promoverse competencias, a diferencia de lo que ocurría en el Real Decreto derogado de 8 de septiembre de 1887, en que a los Jueces y Tribunales sólo les era permitido elevar al Gobierno un recurso de queja contra las intromisiones de las Autoridades administrativas, pero sin que por ello se paralizara el procedimiento, mientras que a las Autoridades administrativas les estaba permitido plantear competencias a los Tribunales y Jueces, sin que éstos pudieran practicar nuevas diligencias hasta que se resolviera la cuestión planteada, salvo diligencias de carácter criminal para comprobar el

hecho, cuando se tratara de asuntos de esta índole. La razón de ello quizá se encontrara en considerar supeditado el Poder Judicial al Ejecutivo, pues resultaba además que si se promovían simultáneamente una competencia por un Gobernador y un recurso de queja por un Tribunal, debía preceder la sustanciación de aquélla, según se resolvió por Real Decreto de 22 de enero de 1890.

*Autoridades que pueden promover competencias.*

Según el art. 7.º de la Ley de 17 de julio de 1948, corresponde esa facultad para promoverlas a los Jueces y Tribunales ordinarios y especiales:

1.º A los Gobernadores civiles, como representantes de la Administración Pública en general, dentro de su respectiva provincia.

2.º A 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.º Los Delegados de Hacienda de las provincias, en las materias referentes a dicho ramo.

Y pueden promoverlas a la Administración, según el art. 8.º de la misma:

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

2.º 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 Tropa con mando independiente a quienes se haya atribuido la jurisdicción en su concepto de Autoridades judiciales.

3.º Los Tribunales provinciales de lo Contencioso-Administrativo.

4.º Las Magistraturas provinciales de Trabajo.

5.º Los Tribunales Tutelares de Menores.

6.º Cualesquiera otros Tribunales, Autoridades u Organismos judiciales, creados o que se creen, siempre que el conflicto se suscite por órgano que tenga jurisdicción provincial o en otra demarcación más extensa del territorio nacional.

Cuando un Organismo judicial inferior a los enumerados en el artículo 8.º entienda que es de su competencia un asunto del que la Administración se halle conociendo, se abstendrá de suscitar conflicto, limitándose, *después de oído el Fiscal*, a elevar a su superior jerárquico una exposición de las razones que le asisten para reclamar el conocimiento del negocio, a fin de que este último promueva el conflicto, si lo estima procedente. Y de igual manera tampoco las Autoridades administrativas distintas de las enumeradas en el art. 7.º podrán suscitar conflictos jurisdiccionales, debiendo limitarse a poner el caso en conocimiento de la Autoridad provincial correspondiente.

Por tanto, cuando los Alcaldes o Corporaciones municipales consideren invadidas sus atribuciones por los Juzgados o Tribunales ordinarios o especiales, deberán elevar escrito al Gobernador civil, exponiéndole con todo detalle los antecedentes del asunto, para su más perfecto conocimiento, con súplica de que promueva la oportuna competencia, fundada en la invasión de atribuciones por la existencia de precepto concreto que asigne al Organismo municipal el conocimiento del asunto en cuestión, y que requiera de inhibición al Juez o Tribunal de que se trate, para que deje de conocer del mismo.

Y si se tratara de asuntos relacionados con la implantación, aplicación o efectividad de imposiciones tributarias, simulación de débitos tributarios, incidencias en los procedimientos de apremio, etc., entonces a quien deberán dirigirse en súplica de que promueva la competencia es al Delegado de Hacienda respectivo, pues en esos casos y similares tiene reservado el Delegado de Hacienda el planteamiento de las competencias por expreso contenido del art. 60 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas de 29 de julio de 1924, cuyo precepto se tuvo en cuenta al redactar el art. 45 del Estatuto Provincial. Además, el art. 7.º de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, que se transcribe literalmente en el número 1.º del art. 283 del Decreto sobre Ordenación Provisional de las Haciendas Locales, declara que los procedimientos para la cobranza de las contribuciones, rentas públicas y créditos liquidados a favor de las Haciendas Locales serán sólo administrativos.

Y viceversa, los Jueces de primera instancia e instrucción, comarcales, municipales y de paz, carecen también de facultades para promover directamente competencias a las Autoridades administrativas, habiendo de limitarse, después de oído el Fiscal, a elevar a su superior jerárquico una exposición de las razones que le asisten para reclamar el conocimiento del negocio.

#### *Requisitos para el planteamiento.*

1.º Que por virtud de *disposición expresa* corresponda entender del asunto de que se trate, en su caso, al propio Gobernador (limitamos las referencias a las Autoridades Locales), o a las Autoridades que de él dependen, o a la Administración Pública en los respectivos ramos que representan; o bien a la Audiencia Provincial o Territorial, Jueces o Tribunales que de ellas dependan; o también, en su caso, al Delegado de Hacienda, cuando se trate de asuntos económicos reservados al mismo, o a las Autoridades o funcionarios que de él dependan.

A este respecto dice el art. 19 que en el oficio de requerimiento se manifestará indispensablemente en párrafos numerados las cuestiones de hecho y las razones de derecho, con citación literal de los textos íntegros de los artículos y preceptos legales que sean de aplicación al caso, y aquellos en que se apoyen para reclamar el negocio, *sin que baste la cita de la presente Ley para estimar cumplido tal requisito.*

2.º Los Gobernadores y Delegados de Hacienda, antes de dirigir el oficio de requerimiento, habrán de solicitar informe del Abogado del Estado, y los Tribunales ordinarios y especiales, del Ministerio Fiscal. En Decretos resolutorios de competencias tramitadas con arreglo al Real Decreto de 8 de septiembre de 1887, que no exigía el informe del Abogado del Estado de manera tan tajante como en la nueva Ley, se tiene reiteradamente declarado que «no basta para que la competencia esté bien formulada con la mención de que se ha oído al Abogado del Estado, sino que es necesario incorporar su informe» (Decreto de 11 de noviembre de 1946), constituyendo su falta un vicio que anula lo actuado e impide resolver la cuestión en cuanto al fondo (Decretos de 25 de enero, 4 de febrero y 12 de febrero de 1933 y 27 de febrero de 1934).

### *Procedimiento en las positivas.*

El oficio de inhibición, *acompañado del dictamen original del Ministerio Fiscal o Abogado del Estado*, o de copia autorizada, se dirigirá a los Jueces o Tribunales, o en su caso por éstos a las Autoridades administrativas que estén conociendo del asunto, y sólo cuando unos u otras procedan por delegación se dirigirán al delegante, a cuyo respecto en el Considerando 2.º del Decreto Resolutorio de 14 de febrero de 1946 se tiene manifestado que el Juzgado de primera instancia conserva su jurisdicción, sin nada que la menoscabe, cuando, habiéndose dictado sentencia en un asunto civil, está pendiente de cumplirse el trámite de apelación, que origina no sea firme el fallo.

El requerido, sin pérdida de tiempo, acusará recibo a la Autoridad administrativa u Organismo judicial requirente, y comunicará al Ministerio Fiscal o al Abogado del Estado por seis días a lo más, y en todo caso por igual término a cada una de las partes. Tanto éstas como aquéllos expondrán su opinión por escrito dentro del término indicado, y sin necesidad de vista ante los Tribunales se unirán los escritos al expediente, y el requerido dictará auto o acuerdo dentro del plazo de cinco días, declarándose competente o incompetente (art. 22).

Si el Tribunal o Autoridad administrativa *se declara incompetente*, por resolución firme remitirá las actuaciones en el término de segundo día a la Autoridad administrativa o Tribunal requirente, extendiendo la oportuna diligencia y archivándose certificación de la remesa.

Y cuando se declara competente por resolución firme, oficiará inmediatamente a la Autoridad o Tribunal requirente, comunicándolo así, sin necesidad de más requisitos, y anunciando que por el primer correo remite las actuaciones a la Presidencia del Gobierno, el cual deberá acusar recibo inmediatamente del oficio, y en el mismo día procederá a remitir las actuaciones a la Presidencia del Gobierno (artículos 29 a 31).

### *Suspensión de procedimiento.*

El Tribunal o Juzgado requerido de inhibición, luego que reciba el oficio inhibitorio, suspenderá todo procedimiento en el asunto a que se refiera, mientras no termine la contienda, siendo nulo cuanto después se actuare, excepción hecha de las diligencias de carácter criminal, urgentes y necesarias para la comprobación del hecho, abste-

niéndose en todo caso los Jueces de instrucción de dictar auto de procesamiento ni de prisión.

De igual modo las Autoridades administrativas, en cuanto reciban el oficio inhibitorio, deberán suspender el procedimiento, siendo nulas las actuaciones posteriores. Pero si, por la índole del asunto, considerara la Autoridad administrativa que debe continuar el procedimiento, lo expondrá al Ministro de quien dependa, el cual, por resolución fundada, podrá acordar que se continúe, sin que sea obstáculo la competencia planteada, cuando la suspensión pudiera causar grave perjuicio al interés público, correspondiendo el derecho a indemnización de perjuicios al particular interesado, si se resolviera luego la competencia en favor de la jurisdicción ordinaria (arts. 20 y 21).

#### *Recursos contra las resoluciones de competencia o de incompetencia.*

Contra los autos en que se declaren competentes o incompetentes los siguientes Tribunales ordinarios a requerimiento de las Autoridades administrativas no se dará recurso alguno: Audiencias Provinciales o Salas de lo Criminal; Salas de lo Civil de las Audiencias Territoriales; el Tribunal Supremo.

Y cabrá recurso de apelación en término de tercero día contra los autos en que a requerimiento de las Autoridades administrativas se declaren competentes o incompetentes los Juzgados de primera instancia e instrucción, municipales, comarcales y de paz.

Contra los acuerdos de las Autoridades administrativas pronunciándose competentes o incompetentes a requerimiento de las judiciales podrá interponerse recurso de alzada ante el superior jerárquico correspondiente, según la materia.

#### *Cuestiones previas.*

Sólo en los juicios criminales podrán las Autoridades administrativas invocar como fundamento de la inhibitoria cuestiones previas, debiendo forzosamente cuando las promuevan en éstos concretar en su requerimiento los términos de dicha cuestión y citar literalmente el texto o textos que la amparen.

Resuelta que sea la cuestión previa por la Autoridad a quien corresponda, se devolverán los autos sin dilación alguna al Juez o Tribunal para que proceda con arreglo a derecho, declarando no haber

lugar a continuar el juicio si la decisión administrativa involucra falta de legitimidad del procedimiento, continuándolo caso contrario en el estado en que quedó al entablarse el conflicto. El plazo para resolver la cuestión previa será el que marquen los reglamentos o Leyes sobre el particular, y si no existe prefijado, el de seis meses, transcurrido el cual la Autoridad reclamará los autos y continuará el procedimiento, y si no se le devolvieran dentro de los cinco días siguientes, lo pondrá en conocimiento de la Presidencia del Gobierno para que ordene a la primera el cumplimiento del trámite anterior, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera haber incurrido por la negligencia.

#### *Procedimiento en las negativas.*

Los Jueces y Tribunales, oído el Ministerio Fiscal o a excitación de éste, y las Autoridades administrativas oyendo a su asesor respectivo, se declaran incompetentes, aunque no intervenga reclamación de Autoridad extraña, cuando se someta a su decisión algún negocio cuyo conocimiento no le corresponda, debiendo limitarse a hacerlo constar así en el expediente, y notificarlo al interesado, sin que de oficio procedan a remitir las actuaciones al Tribunal o Autoridad de distinto orden que consideren competente, teniendo el interesado expedito el ejercicio de los recursos que procedan. Consentida que sea la resolución, o firme por haberse desestimado el recurso, podrá también acudir a la jurisdicción que resulte competente, y si también ésta se declarara a su vez incompetente, entonces el particular podrá instar el planteamiento de la cuestión de competencia negativa entre ambas autoridades, a cuyo efecto, dentro del plazo de quince días, contados desde la notificación de la resolución en que la segunda se declare incompetente, podrá dirigirse a la misma por escrito con firma de Letrado, acompañando el testimonio o copia de la resolución denegatoria dictada por la otra Autoridad, ante las cual habrá de presentarse a la vez y en el mismo día copia del escrito de planteamiento, siendo nulo en otro caso. Ambas autoridades deberán solicitar informe de su respectivo asesor, y si ambas mantienen su incompetencia remitirán en el primer correo las actuaciones a la Presidencia del Gobierno, dándose aviso de la remesa. Y si alguna revoca su primera resolución de incompetencia, se entenderá resuelto el conflicto.

## CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES

Se entiende por atribuciones las facultades que corresponden a una persona individual o colectiva por razón de su cargo o dignidad, hallándose determinada generalmente la atribución de competencia a un órgano u otro de los que componen la Administración del Estado, como dice el Sr. Villar y Romero, por razón de la materia, y fijada en diversas leyes de carácter administrativo, que atribuyen a cada Ministerio o a cada Órgano de la Administración facultades y atribuciones para conocer, decidir y resolver un determinado asunto.

El art. 48. de la Ley establece que las contiendas que surjan entre las Autoridades administrativas dependientes de un mismo Ministerio serán resueltas con sujeción al respectivo Reglamento de procedimiento administrativo (1).

Y si se trata de conflictos entre autoridades dependientes de distintos Ministerios, entonces se observarán, según sean positivas o negativas, las normas que se establecen para las competencias de una y otra clase.

JOSÉ MALLOL GARCÍA

Secretario del Ayuntamiento de Huelma (Jaén)

---

(1) El del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1947; del Ministerio de Educación de 10 de diciembre de 1918 y Orden de 3 de diciembre de 1947; del Ministerio de Trabajo de 31 de mayo de 1932; del Ministerio de Agricultura de 14 de junio de 1933; el cual rige además en el Ministerio de Industria y Comercio por Orden de 25 de junio de 1942; del Ministerio de Hacienda del 29 de julio de 1924; de la Presidencia del Consejo de 4 de enero de 1915; del Ministerio de Asuntos Exteriores de 17 de abril de 1890; de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia de 9 de julio de 1917; del Ministerio del Ejército de 25 de abril de 1890; del Ministerio de Marina de 25 de abril de 1890; del Ministerio de Obras Públicas de 23 de abril de 1890, dictado para el antiguo Ministerio de Fomento.