

## II.-NOTAS

# CONFLICTOS JURISDICCIONALES

*SUMARIO: I. Requisitos subjetivos para promover cuestiones de competencia positivas.—II. Procedimientos en las cuestiones positivas: Requerimiento de inhibición.—III. Proceso de ejecución y procedimiento de apremio administrativo.*

### I. — REQUISITOS SUBJETIVOS PARA PROMOVER CUESTIONES DE COMPETENCIA POSITIVAS.

En dos Decretos recientes se plantea el problema de qué órganos pueden promover una cuestión de competencia: uno—el Decreto de 30 de septiembre de 1953, publicado en el «B. O.» de 7 de octubre—, sobre órganos administrativos requirentes; el otro—de la misma fecha, publicado en el «B. O.» de 9 de octubre—, sobre órgano jurisdiccional requirente. A propósito de estos dos Decretos, vamos a estudiar con cierta extensión los requisitos referentes al órgano requirente (1).

Para que esté bien planteado un conflicto jurisdiccional—y, en consecuencia pueda resolverse—, es necesario, en primer lugar, que se plantee precisamente por aquellos órganos estatales a los que se confiere tal facultad por la Ley de conflictos jurisdiccionales vigente. Caso contrario, se declarará mal suscitado el conflicto y que no ha lugar a resolver. Veamos cuáles son estos órganos que pueden promover una cuestión de competencia.

1. *Organos administrativos.*—El artículo 7.º de la Ley de Conflictos jurisdiccionales señala cuáles son los órganos administrativos que pueden promover «cuestiones de competencia» a los Tribunales. Estos órganos administrativos son:

a) Los Gobernadores civiles, como representantes de la Administración pública en general, dentro de su respectiva provincia. Sobre este precepto ha recaído numerosa jurisprudencia, que ha establecido:

(1) Sobre requisitos subjetivos en general, vid. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 9, págs. 175 y ss.

a') Que el requerimiento debe formularse por el propio Gobernador civil, estando mal formada la competencia si el requerimiento se hizo «por delegación del Gobernador civil» (Decretos de 28 agosto 1902, 15 agosto 1913 y 3 noviembre 1949), por lo que no pueden promover cuestiones de competencia, aun cuando expresen que lo hacen en nombre del Gobernador, los Ingenieros Jefes (Decretos 28 agosto 1902 y 15 agosto 1913), ni los Subdelegados marítimos (Decreto 4 diciembre 1935).

b') Que el Gobernador civil no puede formular el requerimiento cuando se trata de asuntos de Hacienda (Decreto 5 junio 1936), si bien corresponde a los Gobernadores civiles y no a los Delegados de Hacienda suscitar cuestiones de competencia cuando el requerimiento se refiere a actos relacionados con la recaudación de cuotas de una Junta de Fomento Pecuario (Decreto 13 septiembre 1948).

c') Que únicamente pueden promover cuestiones de competencia sobre asuntos que radiquen en el territorio que esté bajo su jurisdicción administrativa, no pudiendo suscitar competencias a Tribunales de distinta provincia (Decretos 16 febrero 1889, 27 abril 1925 y 22 marzo 1948). Y se ha declarado mal planteada la cuestión de competencia promovida por el Gobernador civil de Málaga, en un asunto que afectaba a la Junta de Obras del Puerto de Melilla, ya que en tal supuesto correspondía la facultad de promover la cuestión al Delegado gubernativo en esta ciudad (Decreto 6 mayo 1935). En un Decreto de 18 enero 1951 se afirma (tercer considerando) «que no existe dificultad en este caso concreto para que el Gobernador haya requerido de inhibición a Juez de distinta provincia, pues aunque en relación con el texto de los artículos 7.º y 9.º de la nueva Ley de 17 de julio de 1948, deba mantenerse la antigua doctrina, elaborada en conexión con el artículo 5.º del antiguo R. D. de 8 de septiembre de 1887, según la cual el Gobernador sólo puede reclamar el conocimiento de los asuntos que radiquen en el territorio que está bajo su jurisdicción administrativa, en el caso presente lo que afirma el Gobernador de León, aparte el criterio que mantiene el Juez, es precisamente que el monte radica en su propio territorio, y esto es lo que viene a dar lugar a la cuestión de competencia». (1)

b) 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. Comoquiera que el órgano administrativo que, con carácter general, tiene competencia para promover el oportuno conflicto es el Gobernador Civil, las autoridades que ahora se citan únicamente pueden promover cuestiones de com-

petencia en los asuntos que pertenezcan a su exclusiva competencia, por razón de la materia y por razón del territorio.

c) Los Delegados de Hacienda de las provincias, en las materias referentes a dicho ramo. En esta materia especial carece de competencia el Gobernador civil para promover el conflicto. En materia fiscal—dice el Decreto de 21 de enero de 1926—pueden suscitar competencias los Delegados de Hacienda; los Gobernadores civiles—dice otro Decreto de 5 de junio de 1936—no pueden requerir la inhibición a los Tribunales ordinarios, a favor de las autoridades de Hacienda, así centrales como locales, ni de la jurisdicción económico-administrativa, ya que lo relativo a dicho ramo es atribución de los Delegados de Hacienda. Y si el requerimiento de inhibición ha de hacerlo el Delegado de Hacienda y lo formula el Gobernador civil, es nulo (Decreto 4 agosto 1925). En otro Decreto de 30 de septiembre de 1953 («B. O.» 7 octubre), se afirma que el «número tercero del artículo 7.º de la misma ley» requiere «que sea el propio Delegado de Hacienda, o el funcionario que sea su sustituto legal, el que formule el requerimiento, pues que las letras P. S. antepuestas a una firma que no se dice de qué funcionario sea, no pueden entenderse que lo están para dar esa seguridad» (segundo considerando).

Sólo estas autoridades «podrán promover las cuestiones de competencia... y únicamente las suscitarán para reclamar el conocimiento de los negocios en que, por virtud de disposición expresa, corresponda entender, bien a ellos mismos, bien a las autoridades que de ellos dependan, bien a la Administración pública en los respectivos ramos que las primeras representan. Cuando en los ramos del Ejército, Marina y Aire, o en el de Hacienda, se trate de asuntos que corresponden a la Administración central, el Jefe del Organismo central respectivo se dirigirá, previo informe de su Asesor, a la Autoridad correspondiente en cuya demarcación tenga su residencia el Tribunal o Juzgado que haya de ser requerido, a fin de que pronueve en forma el conflicto» (art. 9.º, párrafos primero y segundo, Ley 17 julio 1948).

2. *Órganos jurisdiccionales.*—Con anterioridad a la vigencia de la Ley de 17 de julio de 1948, únicamente podían promover cuestiones de competencia los órganos administrativos, no los jurisdiccionales, régimen de injusta desigualdad que ha sido superado por la legislación vigente (2). Con arreglo a la Ley de 1948, los órganos jurisdiccionales pueden promover cuestiones de competencia a la Administración «únicamente para reclamar el conocimiento de los negocios en que, por virtud de disposición expresa, corresponda entender» (art. 9.º, párrafo segundo). Los órganos jurisdiccionales que pueden promover cuestiones de competencia se enumeran en el artículo 8.º de la Ley, y son:

α) La Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y las de la misma

(2) Sobre las normas de Derecho intertemporal en esta materia. vid. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 4, págs. 215 y ss., y núm. 5, págs. 235 y ss.

clase de las Audiencias Territoriales, en la jurisdicción ordinaria. En un Decreto reciente, de 30 de septiembre de 1953 («B. O.» 9 octubre), se considera mal suscitada la cuestión cuando se promueve por la Sala de Vacaciones de una Audiencia que no estaba, al hacerlo, constituida en Sala de Gobierno, pues «el artículo 8.º de la Ley de 17 de julio de 1948 requiere, sin lugar a dudas, para que una Audiencia pueda promover cuestiones de competencia a la Administración, que lo haga por su Sala de Gobierno» (segundo considerando).

b) Los Capitanes Generales del Ejército de Tierra, Capitanes y Comandantes Generales de Departamentos marítimos y Bases navales, Almirante Jefe de la Jurisdicción del Aire, Generales en Jefe del Ejército, Comandante General de la Escuadra y los Generales o Jefe de Tropa con mando independiente, a quienes se haya atribuido la jurisdicción en su concepto de Autoridades judiciales.

c) Los Tribunales provinciales de lo Contencioso-administrativo. Con anterioridad a la vigencia de la Ley de 17 de julio de 1948, tales Tribunales podían «requerir de inhibición» a «cualquiera otro» (art. 101, Ley de lo Contencioso-administrativo de 1884-1894), mientras que los Jueces y Tribunales no podían requerir de inhibición, sino sólo formular recurso de queja frente a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 102, Ley de lo Contencioso-administrativo de 1888-1894) (3), lo que era una consecuencia de configurar a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, no como órganos propiamente jurisdiccionales, sino como órganos administrativos a tales efectos. Por eso pudo afirmar CABALLERO Y MONTES que «no es privativa de los Gobernadores civiles la facultad de suscitar cuestiones de competencia, sino que la ostentan también los Tribunales administrativos» (4). Una vez en vigor la Ley de 17 de julio de 1948, no ofrece duda que, a efectos de conflictos jurisdiccionales—como para los demás, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son jurisdiccionales. Por eso, al ocuparse el actual Texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo (aprobado por D. 8 febrero 1952) de los conflictos entre los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y los demás órganos jurisdiccionales, no los considera cuestiones de competencia (conflicto entre órganos administrativos y jurisdiccionales), sino «competencias» (conflicto entre órganos jurisdiccionales), que «serán resueltas por la respectiva Sala de Conflictos del T. S., de conformidad con lo que dispone el artículo 2.º de la Ley de 17 de julio de 1948 y el D. de la Presidencia del Gobierno de 3 de octubre de 1950» (art. 108, L. C.) (5).

(3) Cfr. CABALLERO Y MONTES, *Lo contencioso-administrativo*, Zaragoza, 1904, t. III, págs. 432 y ss.

(4) *Ob. cit.*, t. III, pág. 396.

(5) Se justificaba en el preámbulo la modificación en este punto del texto de 1888-1894, «por imperio de las disposiciones derogatorias de la Ley de 17 de julio de 1948, la cual dió nueva regulación a los conflictos jurisdiccionales, a la que se

d) Las Magistraturas provinciales de Trabajo (6).

e) 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.

Después de esta enumeración del artículo 8.º, la Ley de Conflictos jurisdiccionales, en el párrafo tercero de su artículo 9.º, dispone que «cuando se trate del Tribunal Supremo, Consejo Supremo de Justicia militar, o de otros cualesquiera especiales con jurisdicción nacional, se dirigirá, caso de que lo haya y previo informe del Ministerio público, al Tribunal inferior respectivo, con arreglo al artículo 8.º, para que éste requiera a la Autoridad administrativa de su demarcación, promoviendo en forma el conflicto». Por eso, en aplicación de este precepto, al referirse al Tribunal Central de Trabajo, MENÉNDEZ PIDAL afirma que «éste habrá de dirigirse, previo informe del Ministerio público, a la Magistratura inferior respectiva para que ésta requiera a la Autoridad administrativa de su demarcación» (7).

## II.—PROCEDIMIENTO EN LAS CUESTIONES DE COMPETENCIA POSITIVAS.

### A) Principios generales.

a) Siguiendo doctrina reiterada (8), un Decreto de 30 de septiembre de 1953 («B. O.» 7 octubre) afirma que cuando el requerimiento de inhibición adolece de un vicio esencial no puede entrarse a examinar el fondo del asunto, debiendo declararse mal suscitada la cuestión de competencia y reponerse las actuaciones al momento inmediatamente anterior a aquel en que se cometió la infracción.

b) Dicho Decreto se refiere al requerimiento de inhibición, precisamente al contenido del requerimiento, continuando una reiteradísima doctrina de nuestro Consejo de Estado.

### B) Contenido del requerimiento de inhibición.

Como afirma GUASP (9), conviene distinguir en el requerimiento de inhibición la petición de los fundamentos en que se apoya:

---

ha acomodado el art. que subsiste en el nuevo texto. al prescindir del recurso de queja, único al que podían acudir los Jueces y Tribunales ordinarios, a los que, en cambio, se coloca en pie de igualdad con la Administración y con los Tribunales contencioso-administrativos».

(6) Cfr. MENÉNDEZ PIDAL, *Derecho procesal social*, 2.ª ed., Madrid, 1950, páginas 183 y ss.

(7) Ob. cit., pág. 184.

(8) Sobre el problema. vid. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. núm. 6, pág. 239; núm. 9, pág. 177, y núm. 10, pág. 177.

(9) *Comentarios a la L. e. c.*, Madrid, 1943, t. 1, pág. 460.

1. *Petición*.—Consiste en una reclamación que se hace al órgano requerido para que se abstenga de conocer en un asunto; por eso, un Decreto de 16 de octubre de 1900 considera que no existe verdadero requerimiento de inhibición cuando el órgano requirente se limita a dirigir comunicación al Juzgado para que se abstenga de reclamar una cosa, «o, en otro caso, tuviese por anunciada la oportuna competencia», y otro Decreto de 29 de agosto de 1912 afirma que no puede estimarse válido y eficaz el requerimiento, aunque en el oficio se habla de «requerimiento de inhibición», si en definitiva lo que se solicita de la autoridad judicial es una suspensión temporal en el curso de los autos. Ahora bien, como dice un Decreto de 19 de enero de 1932, para considerarse debidamente suscitada una competencia no es preciso que en el requerimiento se recabe para sí el conocimiento pleno del asunto, sino que basta que lo sea en la parte en que resulte o se crea competente la autoridad requirente (10).

2. *Fundamento*.—Según el artículo 19, párrafo primero, Ley de 17 de julio de 1948, en el requerimiento de inhibición se manifestarán «indispensablemente en párrafos numerados las cuestiones de hecho y las razones de derecho», y citarán «literalmente los textos íntegros de los artículos y preceptos legales que sean de aplicación al caso y aquellos en que se apoyen para reclamar el conocimiento del negocio, sin que baste la cita de la presente Ley para estimar cumplido el requisito». Es decir, es necesario:

a) Que se expresen, en párrafos numerados, las cuestiones de hecho y las razones de Derecho. El texto equivalente de la legislación anterior (art. 8.º, R. D. 8 septiembre 1887) se limitaba a exigir que se expresaran «las razones que le asistan» al órgano requirente. En realidad, la regulación vigente, al ser más formalista, debe ser censurada, a no ser que se interprete de análoga manera a como el texto anterior. En un reciente Decreto de 30 de septiembre de 1953 («B. O.» 7 octubre) se establece que los vicios de que adolece el requerimiento de inhibición «no permiten entrar en el fondo del asunto planteado, puesto que, contra lo que dispone como indispensable el artículo 19 de la Ley de 17 de julio de 1948, en el oficio que contiene el requerimiento no aparecen en párrafos numerados, ni sin numerar, las cuestiones de hecho y las razones de Derecho» (segundo considerando). Con anterioridad a la Ley de 17 de julio de 1948, reiterada jurisprudencia había exigido que en el requerimiento de inhibición se expresasen las razones en que se apoyaba el requirente. Así, entre otros, en los Decretos de 2 mayo y 11 julio 1899, 20 marzo y 3 mayo 1890, 2 julio 1891, 14 marzo 1902, 13 abril 1909, 29 noviembre 1928, 5 diciembre 1941, 13 noviembre 1952 y 30 septiembre 1953. Ahora bien, se entiende cumplido este requisito cuando las razones se incluyen

(10) Por otro lado, es necesario que el requerimiento se refiera a un asunto determinado.

en la cita de los textos (Decreto 25 febrero 1919) y cuando el Gobernador manifiesta que se conforma con el dictamen de la Comisión provincial en el que se aducen las oportunas razones (Decreto 24 marzo 1911).

b) En cuanto a la cita de los preceptos legales, la jurisprudencia es aún más reiterada que en el aspecto anterior, habiendo declarado que está mal formada la cuestión de competencia cuando el requerimiento de inhibición no contiene la cita de los textos legales que atribuyan el conocimiento del asunto al órgano requirente (Decretos de 20 mayo, 5 agosto, 17 septiembre y 25 octubre 1894, 9 abril 1896, 24 agosto 1899, 29 octubre 1901, 23 mayo 1903, 7 marzo y 21 octubre 1908, 17 junio y 18 noviembre 1911, 4 enero 1912, 8 enero y 31 diciembre 1913, 1 junio, 2 y 8 agosto 1914, 25 noviembre 1916, 13 septiembre 1921, 20 febrero 1929, 1 febrero 1931). Después de entrar en vigor la Ley de 17 de julio de 1948, también se ha considerado esencial el cumplimiento de este requisito (v. gr., dos Decretos de 23 noviembre 1951, Decreto de 13 noviembre 1952 y cuatro Decretos de 2 julio 1953).

α) No basta la cita abstracta; es necesaria la cita concreta (Decretos 1 mayo 1916, 25 febrero 1919, 17 julio 1928, 6 agosto 1930, 2 septiembre 1941, 7 noviembre 1942, 22 marzo 1948, 3 noviembre 1949); por ello, no basta la cita de una ley, reglamento, decreto u orden general sin concretar los artículos (Decretos 31 julio 1904, 19 abril 1905, 4 octubre 1913, 11 febrero 1922, 13 julio 1923), o concretando sólo capítulos y no artículos (Decretos 15 enero y 22 octubre 1906), o citando meramente la legislación reguladora de los conflictos jurisdiccionales (Decretos 5 junio 1892, 27 junio 1896, 1 mayo 1897, 14 octubre 1898, 6 febrero 1901, 13 junio 1912, 11 febrero 1922, 19 enero 1934). No basta la cita de meros preceptos procesales o de los que determinan la facultad para promover competencias (Decretos 30 julio 1904, 13 abril 1909, 25 noviembre 1916, 22 enero 1919, 11 febrero 1922, 15 agosto 1927, 29 noviembre 1928), ni la de una resolución de competencia, pues se han de citar disposiciones generales (Decretos 13 diciembre 1901 y 7 noviembre 1924). Entre las últimas resoluciones, merece citarse el Decreto de 13 de noviembre de 1952, en que se afirma que el artículo 19 de la Ley de 17 de julio de 1948 exige «que se citen literalmente los textos íntegros de los artículos y preceptos legales de aplicación al caso, y de modo especial aquellos en que el requirente se apoye para reclamar el conocimiento del negocio, lo que sea de mayor importancia», no siendo suficiente dictar las disposiciones generales sobre la materia «pero sin especificar los artículos concretos de las mismas en que haya de apoyarse su pretensión».

b') Ahora bien, si a pesar de citarse en bloque las disposiciones legales existentes existe la necesaria invocación de las mismas, es aconsejable no declarar mal formada la competencia y resolver el fondo de la cuestión planteada. En este sentido equitativo, atenuando los rígidos criterios formalistas en que se inspira la jurisprudencia anteriormente

citada—que da lugar a que se plantee de nuevo el conflicto—, merecen citarse algunos Decretos; por ejemplo, los de 21 marzo 1906, 26 septiembre 1907, 11 julio 1909, 25 febrero 1919, 24 marzo 1911 y 22 marzo 1948. Y en esta misma línea se encuentran cuatro Decretos de 2 de julio de 1953 (11), en que se afirma «que el hecho de que en el requerimiento se haya copiado el precepto en que se fundaba, omitiendo alguna frase del mismo, y se hayan citado los preceptos que se estimaban aplicables de la Ley de Conflictos jurisdiccionales, sin transcribir su texto, constituye, efectivamente, un vicio procesal: pero no debe entenderse que en este caso llegue a constituir defecto bastante para anular el procedimiento, con lo cual sólo se conseguiría un retraso que perjudicaría a las partes, sino simplemente una irregularidad que ha de cuidar el Delegado de Hacienda de evitar en casos semejantes».

III.—PROCESO DE EJECUCIÓN Y PROCEDIMIENTO DE APREMIO ADMINISTRATIVO.  
PRELACIÓN DE EMBARGOS.

Un reciente Decreto de 30 de septiembre de 1953 («B. O.» 7 octubre 1953), siguiendo doctrina anterior reiterada (12), afirma en su segundo considerando, al resolver un requerimiento de inhibición dirigido por un Delegado de Hacienda a un Juez de primera instancia que había embargado bienes, ya embargados en vía administrativa: «Que los bienes, tal y como aparece en las dos diligencias de embargo, administrativo y judicial, ha de entenderse que son los mismos, y por ello se ha producido un conflicto jurisdiccional respecto a tales embargos, que ha de resolverse según la reiterada doctrina mantenida en los Decretos decisivos de competencia, como, por ejemplo, el de 16 de mayo de 1949, según el orden de prioridad de los embargos.»

JESÚS GONZALEZ PEREZ

(11) Por lo que fueron elogiados, al comentarlos, en la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 11.

(12) Cfr. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 10, págs. 180 y ss.