

II.-NOTAS

CONFLICTOS JURISDICCIONALES

SUMARIO: Procedimiento en las cuestiones de competencia positivas. Audiencia de las partes por el órgano requerido. Recurso contra la contestación del órgano requerido.

PROCEDIMIENTO EN LAS CUESTIONES DE COMPETENCIA POSITIVAS. Decreto de 24 noviembre 1955 («B. O.» 28 noviembre).

A. Idea general.

a) Para que la Jefatura del Estado pueda entrar a examinar un conflicto jurisdiccional planteado entre dos órganos del Estado, bien tengan el mismo carácter (jurisdiccional o administrativo), bien tengan carácter distinto (uno jurisdiccional y otro administrativo), es necesario que concurren los requisitos exigidos por la Ley de conflictos jurisdiccionales de 17 de julio de 1948. Ahora bien, la solución será distinta según se observe la falta de un requisito de carácter procesal o se infrinjan las normas de procedimiento aplicables a la tramitación del conflicto. Tanto en uno como en otro caso, se declarará mal planteado el conflicto y se decidirá que no ha lugar a resolver. Pero se da la siguiente diferencia:

a') Cuando falta un requisito (v. gr., requisito objetivo), no ha lugar a retrotraer el procedimiento (1).

b') Por el contrario, cuando, dándose los requisitos necesarios para el planteamiento del conflicto, se infringe alguna de las normas que rigen su tramitación, entonces «se retrotraerá el procedimiento al trámite infringido, siendo válidos los anteriores y nulas las actuaciones posteriormente practicadas» (art. 5.º, Ley de conflictos jurisdiccionales).

(1) Cfr. nuestros comentarios al D. c. de 14 enero 1954, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 13, págs. 153-154.

b) Como quiera que en el Decreto comentado se apreció la existencia de vicios de procedimiento, se declaró «mal formada la presente cuestión de competencia y que no ha lugar a resolverla, debiendo reponerse las actuaciones al momento del primer trámite infringido». Pues bien, para examinar de modo ordenado los vicios de procedimiento existentes en la cuestión de competencia a que se refiere el D. c. de 24 de noviembre de 1955, conviene señalar que los mismos han tenido lugar una vez recibido el requerimiento de inhibición por el órgano administrativo requerido. En tal momento del procedimiento, la Ley de conflictos jurisdiccionales exige, entre otros, el cumplimiento de dos trámites: uno, previo a que el órgano requerido dicte resolución declarándose competente o incompetente (consistente en la audiencia de las partes); otro, una vez dictada referida resolución (consistente en la notificación a las partes a fin de que puedan interponer los recursos correspondientes). Muy brevemente nos referiremos a cada uno de estos trámites, examinando la doctrina sentada por el D. c. de 24 de noviembre de 1955, en relación con la doctrina jurisprudencial anterior.

B. Audiencia de las partes por el órgano requerido.

a) *La jurisprudencia anterior.*—Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de conflictos jurisdiccionales de 1948, se habían dictado numerosas decisiones resolutorias de cuestiones de competencia, considerando esencial el trámite de audiencia de las partes, por lo que su omisión viciaba de nulidad el procedimiento (cfr. D. c. de 24 octubre 1888, 16 julio 1890, 2 julio 1891, 17 enero 1892, 15 abril 1896, 25 febrero 1898, 31 agosto 1900, 14 marzo 1902, 7 noviembre 1930, 11 enero, 4 febrero, 31 marzo y 17 abril 1933, 4 diciembre 1935, 18 septiembre 1942, 10 noviembre 1947), doctrina que fué reiterada después de entrar en vigor dicha Ley (v. gr., D. c. 1 febrero 1950 y 14 enero 1954) (2). Asimismo, referida doctrina se había preocupado de precisar el concepto de parte, a efectos de la audiencia (3). Ahora bien, como con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de 1948 no podían promover cuestiones de competencia los órganos jurisdiccionales a los administrativos y sí éstos a aquéllos, aquella doctrina no se ocupó del trámite de audiencia a las partes en el procedimiento administrativo que daba lugar al conflicto, y sí sólo a la audiencia de las partes ante el órgano jurisdiccional requerido.

b) *La doctrina del D. c. de 24 noviembre 1955.*—Como, desde la

(2) Cfr. comentario a este D. c. en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 13, págs. 154-157 y locs. allí citis.

(3) Cfr. comentario al D. c. 1 febrero 1950, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 1, págs. 175-176.

Ley de 1948, también puede ser requerido el órgano administrativo, su artículo 22 exige que también éste oiga a las partes antes de decidir acerca del requerimiento de inhibición. Y, de conformidad con este precepto, el D. c. citado, en su segundo considerando, dice que existe vicio de procedimiento, que ha de ser subsanado, cuando «en contra de lo prevenido en el art. 22 de la Ley de 17 de julio de 1948, una vez recibido el requerimiento, no se ha comunicado el asunto a las partes del expediente administrativo, el apremiado en su caso, para que puedan exponer su opinión, uniéndose sus escritos». El problema radica en determinar qué se entiende por parte en el procedimiento administrativo. Pues si respecto del concepto de parte procesal apenas si han surgido dificultades en la doctrina, existiendo doctrina jurisprudencial reiterada en materia de conflictos sobre el problema, no existe la misma unanimidad en la doctrina administrativa acerca del concepto de parte en el procedimiento, ni existen antecedentes en la jurisprudencia de conflictos. El D. c. comentado se ocupa de un supuesto en el que no ofrece duda la calificación de parte: el apremiado en un procedimiento administrativo de apremio. Ahora bien, ¿y en los demás casos? Para resolver adecuadamente el problema habrá que acudir en cada caso a la dispersa regulación de nuestro procedimiento administrativo. Sin embargo, pueden señalarse las normas generales siguientes:

a') Que en el procedimiento administrativo, a diferencia del proceso, no se da, normalmente, la existencia de dos partes, una demandante y otra demandada, que discutan acerca de una pretensión, que decidirá un órgano supraordenado a las mismas. En el procedimiento administrativo se da una relación entre dos partes (empleando un concepto material de parte): una, el órgano estatal que decide el procedimiento (se trata de un órgano administrativo, interesado, por tanto, en la relación), y la otra será la persona que haya deducido una petición o recurso ante el órgano administrativo o la persona contra la que se dirige el procedimiento (así, en los procedimientos sancionadores o en los ejecutivos). En estos casos no ofrece dificultad la calificación de la parte a efectos del conflicto jurisdiccional: deberá notificarse el requerimiento de inhibición a la persona que dedujo la petición ante el órgano administrativo o la persona contra la que se dirige el procedimiento incoado por la Administración.

b') Ahora bien, existen casos en que, dentro del procedimiento admi-

(4) «El concepto de interesado —se ha dicho— es quizá uno de los más oscuros e indeterminados del Derecho procesal español, tanto teóricamente como desde el punto de vista del Derecho positivo». VILLAR Y ROMERO, *Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., Madrid, 1948, pág. 44.

Sobre su concepto jurisprudencial, vid. SERRANO GUIRADO, *El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 4, páginas 160-162.

nistrativo, aparece la figura conocida en nuestros Reglamentos de procedimiento con el nombre de interesado (4), que puede no ser aquella persona antes calificada de parte. En estos casos, ¿ha de concederse audiencia antes de contestar el requerimiento de inhibición a todos los interesados que hayan comparecido en el expediente? En ciertos casos, la respuesta afirmativa resulta indudable; pensemos en que el acto recurrido en vía administrativa ha reconocido derechos a favor de persona distinta a aquel que interpone el recurso; cuando comparece en el expediente es auténtico interesado, al que debe oírse antes de decidir acerca del requerimiento de inhibición. Ahora bien, ¿ha de adoptarse la misma solución en los demás casos? En nuestra opinión, habrá que examinar en cada supuesto concreto la naturaleza de los interesados afectados, admitiendo, en principio, como parte todo aquel interesado que ha comparecido y que ha sido admitido como tal por la Administración pública.

C. *Impugnación de la resolución del órgano requerido.*

Una vez dictada resolución por el órgano requerido, éste debe notificar dicha resolución a las partes, a fin de que puedan, en su caso, interponer los recursos procedentes.

a) *La jurisprudencia anterior.*—La jurisprudencia dictada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de conflictos jurisdiccionales de 1948, por lo dicho en el apartado anterior, se ocupaba únicamente de la posibilidad de recurso contra las resoluciones de los órganos jurisdiccionales requeridos. En este sentido existía jurisprudencia reiterada acerca de en qué casos procedía recurso y quién estaba legitimado para ello (5).

b) *La doctrina del D. c. de 24 noviembre 1955.*—En su segundo considerando afirma que existe vicio de procedimiento cuando, «desconociendo la disposición del art. 23 de la misma Ley, el Delegado de Hacienda (órgano requerido) ha remitido las actuaciones a la Presidencia del Gobierno en el mismo día en que dictó el acuerdo en que se declaró competente y rechazó el requerimiento, sin dar lugar a la posibilidad de ese recurso de alzada que dicho artículo admite contra tal acuerdo en el término de tres días, para lo cual también debió haber sido notificado

(4) «El concepto de interesado —se ha dicho— es quizás uno de los más oscuros e indeterminados del Derecho procesal español, tanto teóricamente como desde el punto de vista del Derecho positivo.» VILLAR, *Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., Madrid, 1948, pág. 44.

Sobre el concepto jurisprudencial, SERRANO, *El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 4, págs. 160-162.

(5) El problema se trata, con la debida extensión, en GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, tomo segundo, título primero, capítulo primero, Sección primera, apartado IV, B, que aparecerá en breve.

CONFLICTOS JURISDICCIONALES

el acuerdo al interesado». De este considerando se desprende que cuando el órgano requerido es administrativo puede, en principio, aplicarse la misma doctrina que cuando se trata de órgano jurisdiccional, y, en consecuencia, afirmarse:

a') Que procede la notificación, a efectos de recurso, cuando éste sea posible; esto es, en aplicación del art. 23 de la Ley de conflictos jurisdiccionales, cuando exista «superior jerárquico» del órgano que contestó al requerimiento de inhibición.

b') Que el recurso puede interponerse por los interesados, debiendo aplicarse acerca de la legitimación para recurrir la misma doctrina antes citada sobre quién es parte a efectos de la audiencia previa

JESÚS GONZALEZ PEREZ

