

LOS CONFLICTOS ENTRE LA ADMINISTRACION Y LOS TRIBUNALES: PERSPECTIVA HISTORICA Y NUEVA CONFIGURACION (*)

POR
BLANCA LOZANO

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *La resolución de los conflictos entre la Administración y los jueces en Derecho comparado: la dualidad jurisdiccional francesa y la evolución del sistema italiano.*—III. *La configuración de la justicia y la Administración en España como dos funciones integradas en el Poder Ejecutivo y la recepción del sistema francés de lo contencioso-administrativo y de la resolución de conflictos.*—IV. *Alternancia de liberales y conservadores en el siglo XIX español. Unidad o dualidad de jurisdicción, pero predominio siempre de la Administración en el sistema de conflictos.*—V. *Hacia la Jurisdicción única y la consolidación de la Justicia como poder independiente: de la Ley de Santamaría de Paredes a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956.*—VI. *Las contiendas de jurisdicción como conflictos intrajurisdiccionales y la atribución de las cuestiones de competencia al Jefe del Estado en la Ley de 17 de julio de 1948.*—VII. *Análisis del nuevo sistema de resolución de las contiendas entre la Administración y el Poder Judicial: el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción:* 1. Configuración legal del nuevo sistema. 2. El sistema de conflictos y la distribución constitucional de los poderes del Estado. 3. El objeto de la contienda, su limitación a los conflictos «virtuales». 4. La legitimación para plantear el conflicto. 5. El nuevo procedimiento conflictual: notoria simplificación.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema de resolución de los conflictos jurisdiccionales (1) ha sido modificado por la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1

(*) Texto ampliado del trabajo presentado al I Encuentro Iberoamericano de Juristas, celebrado en Cuenca en octubre de 1987, con el título *El sistema de conflictos jurisdiccionales entre la Administración y los Jueces en el marco de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder judicial: su evolución histórica y su situación actual.*

(1) Entre los distintos entes y organizaciones que componen el Estado pueden plantearse conflictos de muy diversa índole. Pueden surgir, así, conflictos de competencia que opongan al Estado y las Comunidades Autónomas o a éstas entre sí; o bien al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Congreso General del Poder Judicial, o a cualquiera de estos órganos entre sí. La resolución de estos conflictos competenciales está atribuida al Tribunal Constitucional (art. 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre de 1979), y junto a ellos existen los llamados «conflictos jurisdiccionales», que comprenden «todas las cuestiones que acerca de su mutua competencia puedan surgir entre cualquier clase de autoridades, juzgados y tribunales, ya del mismo, ya de distinto orden judicial o administrativo» (José María VILLAR Y ROMERO, voz «Conflictos Jurisdiccionales», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Ed. Seix, Barcelona, 1959, tomo IV, págs. 962 y ss.

de julio de 1985, pudiendo hablarse de una «revolución» en el sistema de resolución de las contiendas de competencias que enfrentan a la Administración con los Tribunales, al haberse pasado de un sistema volcado hacia el Poder Ejecutivo a una solución acorde con la independencia y el papel primordial del Poder Judicial en la configuración constitucional de los poderes del Estado.

La reforma, completada por la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de conflictos jurisdiccionales, rompe con una tradición de predominio de la Administración en la articulación del sistema de contiendas, producto tanto de la recepción en un primer momento del sistema francés (2) como de la configuración en nuestro constitucionalismo decimonónico de las funciones ejecutiva y judicial, más que como dos poderes, como dos funciones englobadas en el Poder Ejecutivo.

El sistema de conflictos, nacido para sustanciar contiendas relativas a la competencia jurisdiccional de las autoridades administrativas y judiciales investidas de esa potestad, ha visto reducida su función a medida que se imponía en nuestro país el principio de unidad jurisdiccional, siendo hoy su principal atribución la delimitación de las posibilidades de actuación de la Administración activa a través del mecanismo de la «autotutela». La actual regulación de los conflictos ha suprimido, además, la posibilidad de que la Administración plantee cuestiones de competencia a los Tribunales penales —prerrogativa que constituía uno de los parapetos de la irresponsabilidad de los funcionarios (3)—, con lo que el sistema de conflictos se configura como un procedimiento resolutorio de cuestiones técnicas relativas a la atribución legal de competencias, en el marco de una nueva distribución de poderes que consagra la plena justiciabilidad de la actuación administrativa.

[pág. 963]). Dentro de este término tan amplio se engloban, por tanto, las distintas clases de conflictos competenciales que pueden plantearse en relación con los poderes administrativo y judicial.

(2) En la configuración del sistema de conflictos, como en tantos otros aspectos de nuestro sistema jurídico, ha de afirmarse con PARADA que «las fuentes francesas han sido las inspiradoras de las originarias soluciones positivas y doctrinales de nuestra Patria» (*La reponsabilidad criminal de los funcionarios públicos y sus obstáculos: autorización previa, prejudicialidad administrativa y cuestiones previas*, en esta REVISTA, núm. 31 [1960], págs. 95 y ss.).

(3) Vid. J. R. PARADA VÁZQUEZ, *La responsabilidad criminal de los funcionarios públicos y sus obstáculos...*, cit.

II. LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LOS TRIBUNALES EN DERECHO COMPARADO: LA DUALIDAD JURISDICCIONAL FRANCESA Y LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ITALIANO

La clásica tríada de poderes formulada por MONTESQUIEU en *L'esprit des lois* (4) —construcción doctrinal que admite múltiples lecturas, dada «la riqueza, la diversidad de pensamiento del filósofo, pero también el desorden de la obra» (5)— fue interpretada y aplicada por los revolucionarios franceses como una «separación» de poderes en virtud de la cual «la solución de los litigios en los que están implicados el poder ejecutivo y sus agentes no debería ser confiado a los tribunales, pues, en caso contrario, el poder judicial se subordinaría al poder ejecutivo» (6) —la exención jurisdiccional del ejecutivo se consagra por primera vez en la Ley de la Asamblea Constituyente de 16-24 de agosto de 1790 y recibirá su cuño definitivo en la Constitución napoleónica del año VIII (7)—. Se mantiene

(4) «Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil (...) Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente. Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza del poder» (*Del espíritu de las leyes* [I], Libro XI, cap. VI, trad. de Mercedes BLÁZQUEZ y Pedro DE VEGA, Ed. Tecnos, 1972).

(5) Dany COHEN, *La cour de cassation et la séparation des autorités administrative et judiciaire*, Ed. Economica, Paris, 1987, pág. 64.

(6) Georges VEDEL y Pierre DEVOLVÉ, *Droit administratif*, Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 1958, pág. 116.

(7) El artículo 13 de la Ley de 16-24 de agosto de 1790 dispuso: *Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeurent toujours séparés des fonctions administratives; les juges ne pourront à peine de forfaiture troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs en raison de leurs fonctions*. No se crea, sin embargo, en el período revolucionario una jurisdicción encargada de juzgar a la Administración, sino que la Ley 6/1790, de 11 de septiembre, otorga la competencia para conocer de los recursos dirigidos contra la Administración a las propias autoridades administrativas (municipalidades y directorios de distrito y de departamento), y la Ley 7/1790, de 14 de octubre, otorga al rey el conocimiento de la demanda fundada sobre la incompetencia de un agente público. Será en el período napoleónico en el que, ratificándose el principio de separación de las autoridades administrativas y judiciales (en virtud del Decreto del 16 fructidor del año III: *Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient*), se establezca la distinción de administradores activos y cuerpos encargados del examen de los litigios entre los particulares y la Administración, creándose los «Consejos de prefectura» y el Consejo de Estado (vid. Francis-Paul BENOIT, *El Derecho administrativo francés*, trad. de Rafael GIL CREMADES, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977, págs. 350 y ss.).

así en la Francia postrevolucionaria el viejo principio de que *juger l'Administration c'est encore administrer*, viejo en cuanto dicho principio es una creación del Antiguo Régimen (8), cuya vinculación al principio constitucional de la división de poderes se explica por razones específicas francesas, como lo corroboran tanto la historia como el Derecho comparado (9).

La razón fundamental del rechazo a la unidad de jurisdicción en Francia radicaba en la desconfianza que los revolucionarios sentían hacia el Estamento judicial, pues los Parlamentos nobiliarios habían sido en el Antiguo Régimen un elemento retrógrado que obstaculizaba las reformas del Rey mediante la *rémontrance* o devolución de las disposiciones reales que no eran de su agrado, rehusando su *enregistrement* o publicación en los registros de cada Parlamento como requisito para su aplicación (10).

Este principio de separación de autoridades administrativas y judiciales se ha mantenido en Francia hasta nuestros días (11), de

(8) BENOIT apunta, en este sentido, la claridad con la que este principio fue proclamado por el Edicto de San Germán, de febrero de 1641: «Declaramos que nuestro dicho Tribunal de París y todos nuestros demás tribunales no han sido establecidos sino para hacer justicia a nuestros súbditos; les hacemos muy expresas inhibiciones y prohibiciones... de conocer, en lo sucesivo, de algunos negocios... que pueden atañer al Estado, administración y gobierno de éste que reservamos a nuestra sola persona..., salvo que les demos poder y mandato especial por nuestras patentes...» (vid. BENOIT, *ob. cit.*, págs. 345 y 346).

(9) Señalan así Georges VEDEL y Pierre DEVOLVÉ cómo, por un lado, «en Francia, los regímenes constitucionales de confusión de poderes (Convención, Imperio) han respetado celosamente la separación de las autoridades administrativas y judiciales» y, por otro, «en el extranjero, Estados Unidos, cuyo régimen constitucional está fundado sobre el principio de separación de poderes, ha ignorado siempre la separación de las autoridades administrativas y judiciales» (*ob. cit.*, pág. 117).

(10) Sobre el fundamento de la separación de las autoridades administrativa y judicial en Francia, véanse, entre otros, J. LAFERRIERE, «La raison de la proclamation de la séparation des autorités administrative et judiciaire par la Constituant», en *Mélanges Negulesco*, Bucarest, 1935; D. COHEN, *ob. cit.*, págs. 86 y ss., con una extensa reseña bibliográfica sobre el tema; VEDEL y DEVOLVÉ, *ob. cit.*, págs. 117 y ss.; F. P. BENOIT, *ob. cit.*, págs. 347 y ss., y, en nuestro país, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y administración contemporánea*, 3.ª ed., Ed. Taurus, Madrid, 1984; Sabino ALVAREZ GENDÍN, *La independencia del Poder judicial. La especialización de los tribunales contencioso-administrativos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966; Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Ed. Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1973, págs. 43 y ss., y *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, págs. 149 y 150.

(11) Como señala COHEN, «los textos de 1790 y del 16 fructidor del año III no han sufrido la menor modificación», y «ni el legislador, ni el gobierno, ni la Administración, ni la autoridad judicial han hasta ahora reconocido el menor debilitamiento del principio de separación de autoridades» (*ob. cit.*, pág. 103). Puede señalarse en este sentido que cuando la supresión de la «garantía de los funcionarios» por el Decreto-ley de 19 de septiembre de 1870 parecía permitir la comparación de los agentes públicos ante los tribunales judiciales en razón de actos de su función, el Tribunal de Conflictos, por el célebre *arrêt Pelletier*, de 26 de julio de 1973,

tal forma que, como señala Guy BRAIBANT, «el sistema francés se caracteriza por la coexistencia de dos órdenes jurisdiccionales», entendiéndose por tales el «conjunto de jurisdicciones que constituyen una jerarquía única y se hallan sometidas al control de un Tribunal Supremo (*Cour Souveraine*), es decir, de un tribunal cuyas decisiones no pueden ser controladas por ninguna otra jurisdicción» (12). Salvo en algunos casos especiales (13), dos Tribunales Supremos coronan los dos órdenes jurisdiccionales existentes en Francia: la *Cour de Cassation*, Tribunal Supremo de los tribunales judiciales competentes para conocer de los litigios entre particulares y de la represión penal, y el Consejo de Estado, órgano supremo de las jurisdicciones administrativas que entienden de los litigios relativos a las actividades administrativas de las autoridades públicas.

Pueden plantearse, por lo tanto, en Francia auténticos conflictos de jurisdicción —denominados *conflits d'attribution*— entre los tribunales administrativos y judiciales, conflictos derivados de aquellos casos en que la autoridad administrativa y la judicial no atribuyen el mismo alcance al principio de separación. Estos «problemas de frontera» —como los denomina BRAIBANT— son especialmente complicados debido a la propia complejidad del reparto de competencias entre ambas jurisdicciones. La jurisdicción administrativa se extiende, en determinadas ocasiones excepcionales, al control de supuestos que exceden del campo propio del control de la actividad administrativa de las autoridades públicas (14), pero, sobre todo, una gran parte del control jurisdiccional de la Administración es ejercido por los tribunales judiciales, por lo que «se trata de determinar, dentro del control jurisdiccional de la administración, aquello que compete a los tribunales judiciales, por un lado, y a las jurisdicciones administrativas, por otro» (15); delimitación regida

rechaza esta consecuencia apoyándose en el principio de separación de poderes proclamado en los textos legales de 1790 y del año III (vid. J. R. PARADA VÁZQUEZ, *La responsabilidad criminal de los funcionarios y sus obstáculos...*, cit., págs. 105 y ss.).

(12) Guy BRAIBANT, *Le Droit administratif français*, Ed. Dalloz, París, 1984, página 445.

(13) Pueden señalarse, así, la *Haute Cour de justice*, soberana en materia política y que se reúne de modo excepcional; el *Conseil constitutionnel*, Tribunal supremo dentro del límite de sus atribuciones contenciosas (por ejemplo, en materia electoral), y, en el ámbito social, la *Cour supérieure d'arbitrage* (vid. G. BRAIBANT, *ibidem*).

(14) Así, por ejemplo, la Ley de 28 pluvioso del año VIII, para *les dommages de travaux publics*, extiende la competencia de la jurisdicción administrativa, excepcionalmente, a acciones dirigidas contra particulares, esto es, contra los arquitectos o los empresarios privados asociados a la ejecución de las obras públicas.

(15) G. BRAIBANT, *ob. cit.*, pág. 446.

por una gran variedad de textos y por las sentencias tanto de la *Cour de Cassation* y del Consejo de Estado como del Tribunal de Conflictos (16).

Los conflictos de jurisdicción eran resueltos en un principio en Francia por el Jefe del Estado, asesorado por el Consejo de Estado (Ordenanzas de 1 de junio de 1828, 2 de febrero y 12 de marzo de 1831), y actualmente se encuentran encomendados al Tribunal de Conflictos, compuesto paritariamente por miembros de las dos jurisdicciones (17) bajo la presidencia del *garde des Sceaux* o Ministro de Justicia, y regulado por una Ley de 24 de mayo de 1872 (18). Pero no sólo la resolución, sino también el espíritu del conflicto, ha sufrido, como señalan G. VEDEL y P. DEVOLVÉ, una transformación importante, pues «durante mucho tiempo había sido (...), un procedimiento que tendía a hacer prevalecer la preeminencia política del poder ejecutivo sobre la autoridad judicial», mientras que «actualmente se ha convertido en un expediente para asegurar la mejor distribución de competencias entre los dos órdenes jurisdiccionales, a fin de confiar el juicio de cada asunto a aquel de ambos que esté técnicamente mejor preparado para llevarlo a cabo» (19).

Los *conflits d'attribution* pueden agruparse en tres categorías, según quien eleve el conflicto. Cuando es la Administración quien, a través del Prefecto, plantea el conflicto por estimar que una jurisdicción del orden judicial está conociendo de un litigio que compete a la jurisdicción administrativa, estamos ante el conflicto positivo. Este procedimiento no tiene paralelo en beneficio de la autoridad judicial, lo que se explica por los orígenes del sistema de conflictos como un medio de protección del poder ejecutivo contra el judicial. Por conflicto negativo se entiende aquel planteado por el

(16) Sobre la distribución de competencias entre la jurisdicción administrativa y la judicial, véanse BENOIT, *ob. cit.*, págs. 443 y ss.; VEDEL y DEVOLVÉ, *ob. cit.*, págs. 119 y ss.; BRAIBANT, *ob. cit.*, págs. 447 y ss.; Jean RIVERO, *Droit administratif*, 11.ª ed., Ed. Dalloz, París, 1985, págs. 159 y ss.

(17) El Tribunal de Conflictos consta de nueve miembros titulares y de dos miembros suplentes. El Tribunal de Casación y el Consejo de Estado designan cada uno tres consejeros como miembros del mismo, y los jueces así nombrados eligen a otros dos, elección que suele recaer en un cuarto consejero del Tribunal de Casación y otro del Consejo de Estado.

(18) El Tribunal de Conflictos fue creado en 1848, pero fue suprimido con el golpe de Estado del 2 de diciembre de 1851 —que devolvió la resolución de los conflictos al Consejo de Estado—, siendo reinstaurado por la Ley de 24 de mayo de 1872, que sigue estando en vigor en lo que a su organización se refiere.

(19) *Ob. cit.*, pág. 210. Sobre la organización y funcionamiento del sistema de conflictos francés, véanse BENOIT, *ob. cit.*, págs. 406 y ss.; G. BRAIBANT, *ob. cit.*, págs. 450 y ss.; J. RIVERO, *ob. cit.*, págs. 147 y ss.

particular cuando sucesivamente los tribunales de los dos órdenes de jurisdicciones se han declarado incompetentes para juzgar un mismo asunto, porque cada uno ha estimado que la competencia pertenecía al otro, procediendo entonces el Tribunal de Conflictos a anular aquella de las dos declaraciones de incompetencia que estima errónea. Por último, el sistema de reenvío fue creado por un Decreto de 25 de julio de 1960 para evitar, casi completamente, los conflictos negativos, dada la larga duración que la resolución de los mismos entraña para el particular. En este caso, es una jurisdicción la que plantea al Tribunal una especie de consulta sobre la competencia de un determinado asunto, siendo esta consulta obligatoria antes de declararse incompetente cuando la otra jurisdicción ya se ha declarado a sí misma incompetente (20).

En todos los casos anteriores, el Tribunal de Conflictos se limita a resolver sobre las cuestiones de competencia, pero existe también un supuesto excepcional en el que el particular puede someter al Tribunal una cuestión de fondo. Se trata de los conflictos de decisiones, creados por una Ley de 20 de abril de 1932 para solucionar aquellos supuestos en los que dos decisiones jurisdiccionales definitivas sobre el fondo, la una judicial, la otra administrativa, concernientes a litigios relativos al mismo objeto, presentan tal contradicción que conduce a una denegación de justicia. Así, por ejemplo, un particular que es víctima de un daño producido por un agente público puede ver su pretensión de reparación desestimada sucesivamente por la jurisdicción administrativa, por estimar que se trata de una falta personal de la que se debe pedir responsabilidad al agente público ante la jurisdicción judicial, y por esta última, por estimar a su vez que se trata de una falta de servicio de la que es responsable la Administración. Para saber entonces ante quién ha de interponerse la acción de reparación, el Tribunal de Conflictos habrá de entrar en el fondo del asunto y decidir si la supuesta falta cometida por el agente tiene o no el carácter de falta personal.

El sistema de resolución de conflictos responde así en Francia a la existencia de dos órdenes jurisdiccionales independientes, administrativo y judicial, como producto histórico de su especial concepción del principio de separación de poderes, no siendo necesario

(20) El reenvío facultativo está reservado a los tribunales supremos, es decir, al Consejo de Estado y al Tribunal de Casación, los cuales pueden, con el fin de evitar jurisprudencia contradictoria en materia de competencia, consultar al Tribunal de Conflictos cuando se les plantea una duda sobre su propia competencia en un asunto que les es sometido.

arbitrar ningún procedimiento de este tipo en los países anglosajones en los que rige el principio de *rule of law*, según el cual «existe un solo derecho en el país y un único orden de Tribunales para sostenerlo y aplicarlo (*the ordinary law of the land administered by the ordinary law courts*), sin que la Administración y sus agentes puedan regirse por un derecho propio y eximirse del imperio de la Ley general y de la jurisdicción que es común a todos los sujetos» (21). Se considera, en consecuencia, como un atributo natural de los jueces el delimitar en cada caso su propia jurisdicción, acotando de esta forma el ámbito de actuación de Administración activa (22).

En Italia, los Estados del Piamonte recibieron la concepción francesa del principio de separación de poderes, configurándose un doble orden jurisdiccional y atribuyéndose en un principio la resolución de los conflictos a la Corona, oído el Consejo de Estado (Leyes de 1842, 1847 y 1849) y, más tarde, a este órgano en exclusividad por la Ley de 20 de noviembre de 1859 (23).

Tras la proclamación del Reino de Italia, se quiso instaurar la unidad de jurisdicción, para lo cual la Ley de 20 de marzo de 1865 suprimió la jurisdicción contencioso-administrativa (24) y «devolvió» a los Tribunales ordinarios el conocimiento de las controversias entre la Administración y los administrados relativas a cualquier tipo de derecho subjetivo (25), pero mantuvo el anterior sistema de con-

(21) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, cit., pág. 30.

(22) Así, en Estados Unidos, los tribunales ordinarios reconocen la distinción entre las cuestiones de derecho y las cuestiones de hecho y, en caso de recurso contra un acto administrativo, se consideran competentes para juzgar las cuestiones de derecho, pero rechazan, salvo en algunos supuestos excepcionales, el control de oportunidad de los actos administrativos discrecionales. Sin embargo, «puesto que es el propio juez el que decide si la cuestión es de hecho o de derecho, y dado que la distinción no está tan clara como pueda parecer a primera vista, existe una tendencia a resolver los casos difíciles en favor de las cuestiones de derecho, aumentando así los poderes de los jueces» (John CLARKE ADAMS, *La vita giuridica negli Stati Uniti senza Consiglio di Stato*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1958, págs. 358 y ss.).

(23) Vid. Antonio MANCA y Alberto BERRUTI, voz «Conflitto» del *Novissimo Digesto italiano*, tomo IV, págs. 46 y ss., y su nota bibliográfica.

(24) De acuerdo con el artículo 1 de la Ley de 20 de marzo de 1865, *I Tribunali speciali attualmente investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo tanto in materia civile quanto in materia penale, sono aboliti...*

(25) La Ley de 20 de marzo de 1965 encomendaba a la Jurisdicción ordinaria *tutte le cause per contravvenzioni; e tutte le materie nelle quali si faccia questione d'un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e anorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa*. Quedaban así fuera de la tutela judicial las cuestiones relativas a intereses no protegidos como derechos subjetivos —denominados más tarde

flictos, extendiendo la aplicación de la Ley de 1859 «a todas las provincias del Reino» (26).

La doctrina más autorizada propugnó entonces la reforma del sistema, señalando que, abolido el contencioso-administrativo, se debería haber suprimido también la resolución de los conflictos por el Consejo de Estado, procedimiento íntima y tradicionalmente ligado al sistema anterior (27). Esta reforma fue realizada por la Ley de 31 de marzo de 1877, que atribuye a las secciones unidas del Tribunal de Casación la resolución de los conflictos de atribución, entendidos como «aquellos que surgen entre los Tribunales ordinarios por un lado y las autoridades de la Administración activa por otro» (28). Se trata de un sistema orientado a la defensa de la Administración activa de las posibles interferencias judiciales, siendo ésta la única legitimada para solicitar, antes de que exista una sentencia firme, el pronunciamiento directo del Tribunal de Casación sobre la competencia de la autoridad judicial, esto es, sobre la existencia o no de un derecho subjetivo tutelable judicialmente (29).

por la doctrina «intereses legítimos», por lo que pronto se puso de manifiesto la necesidad de una reforma del sistema. Sobre la configuración de la justicia administrativa en Italia, véanse Guido ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, 8.ª ed., Milán, 1958, vol. II; A. M. SANDULLI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, XVI ed., Jovene Editore, Nápoles, 1984, vol. 2, págs. 1140 y ss., y en nuestro país puede consultarse el trabajo de C. CHINCHILLA MARÍN, *La ejecución de sentencias en el Derecho italiano: il giudizio ottemperanza*, en «Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 59, julio-septiembre 1988, págs. 427 y ss., con una sintética y clara exposición del sistema de justicia administrativa italiano.

(26) El artículo 13 de dicha Ley establecía: *Fino ad ulteriori provvedimenti per la risoluzione uniforme dei conflitti fra le autorità giudiziarie ed amministrative, la Legge 20 novembre 1859, n. 3780, sarà estesa a tutte le provincie del Regno, ferma la giurisdizione attribuita al Consiglio di Stato per pronunciare sui conflitti, dall'articolo 10 della legge sulla costituzione del Consiglio di Stato del Regno*. La Ley de constitución del Consejo de Estado del Reino es de la misma fecha, y dispone en su artículo 10: *Il Consiglio di Stato, esercita giurisdizione propria pronunciando definitivamente, con decreti motivati: 1.º sui conflitti che insorgono tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria*.

(27) MANCA y BERRUTI (*ob. cit.*, pág. 55) citan en este sentido a MANZINI, en su «Relazione alla Camera in data 16 giugno 1875», contenida en el volumen *Unificazione e riforma della legislazione civile, penale e amministrativa*, Roma, 1876.

(28) ROMANO, *Il giudizio sui conflitti delle competenze amministrative* (citado por A. MANCA y A. BERRUTI, *ob. cit.*, pág. 56).

(29) De acuerdo con el artículo 1 de la Ley, «la Administración pública, además de la facultad ordinaria de oponer, en cualquier momento del proceso, la incompetencia de la autoridad judicial, cuando sea parte en el juicio, o tenga derecho a intervenir, puede también en cualquier caso emplear el medio extraordinario de promover directamente sobre tal competencia la decisión del Tribunal de Casación...». La solicitud de la decisión directa del Tribunal de Casación se realiza, en virtud del artículo 2, por medio de Decreto motivado del Prefecto, el cual produce la suspensión del procedimiento judicial hasta la resolución de la cuestión de competencia.

Pero la unidad jurisdiccional pretendida por la Ley de 1865 no ha llegado nunca a su plena realización en Italia, porque, por un lado, la propia Ley de 1865 mantuvo algunas jurisdicciones especiales, como el Tribunal de Cuentas y el Consejo de Estado en materia de contabilidad y de pensiones (art. 12), y, por otro lado, con las Leyes de 31 de marzo de 1889 y de 1 de mayo de 1890 se reinstauró parcialmente la justicia administrativa, atribuyéndose funciones jurisdiccionales para conocer de los recursos relativos a intereses legítimos al Consejo de Estado (30) y a las Juntas provinciales administrativas (31). Entre las reformas posteriores del sistema pueden destacarse la operada por la Ley de 30 de diciembre de 1923, que ha conferido a la jurisdicción administrativa la competencia exclusiva para conocer de manera integral, sin distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos, sobre determinadas materias taxativamente enumeradas por ella (32), y la profunda innovación introducida por la Ley de 6 de diciembre de 1971, que ha suprimido las Juntas provinciales instituyendo los Tribunales Administrativos Regionales (TAR) como jurisdicción administrativa de primer grado, quedando el Consejo de Estado como juez de segunda instancia.

Se consolida así en Italia un «sistema bicéfalo de justicia administrativa» (33) que plantea numerosos problemas de delimitación de los asuntos atribuidos a cada jurisdicción. Para su resolución sigue vigente en sus líneas fundamentales el sistema de 1877, pues dicha Ley continúa en vigor, y aunque el Código de Procedimiento Civil (CPC), aprobado por Ley de 28 de octubre de 1940, ha introducido algunas modificaciones en la estructura del sistema para acomodarlo a la nueva configuración de la Justicia administrativa, recoge casi sin cambios las disposiciones básicas de la Ley de 1877.

(30) La Ley de 31 de marzo de 1889 añadió a las tres salas consultivas del Consejo de Estado una sala jurisdiccional (la Cuarta) con competencia para decidir los recursos contra actos administrativos lesivos de intereses legítimos. Con el tiempo se crearían dos nuevas secciones con idéntica función jurisdiccional: la Sala Quinta, instituida por la Ley de 7 de marzo de 1907, y la Sexta, creada por el Decreto-ley de 5 de mayo de 1948.

(31) A estas Juntas, instituidas un año antes como órganos de control sobre los entes locales, la Ley de 1 de mayo de 1890 les encomendó la competencia para decidir, en los casos que taxativamente enumeraba, los recursos contra actos administrativos de los entes locales lesivos de intereses legítimos.

(32) Estas materias están enumeradas en el artículo 29 del Texto único de las Leyes sobre el Consejo de Estado, de 26 de junio de 1924, y son, entre otras, las relativas a la función pública, concesiones, actos de los Gobernadores civiles conciernes al orden público e industrias peligrosas (vid. G. ZANOBINI, *ob. cit.*, páginas 48-50; C. CHINCHILLA MARÍN, *ob. cit.*, págs. 429 y 430).

(33) C. CHINCHILLA MARÍN, *ob. cit.*, pág. 430.

En el procedimiento para resolver los conflictos de jurisdicción es preciso distinguir, como lo hace la doctrina italiana, entre conflictos «virtuales» y conflictos «reales». Los primeros se producen «cuando una autoridad, afirmando su potestad para resolver sobre un asunto determinado, niega que sobre él tenga competencia una autoridad distinta que todavía no ha decidido». Más que de un conflicto se trata de «un peligro de conflicto», que «puede convertirse en un conflicto real si la autoridad que entiende del asunto se declara competente y emite su decisión», estando este conflicto real determinado por dos decisiones emitidas por autoridades distintas sobre un mismo asunto, y que por declararse ambas competentes (conflicto positivo) o incompetentes (conflicto negativo) para entender del mismo resultan incompatibles entre sí (34).

Para la resolución de los conflictos virtuales existe el procedimiento denominado *regolamento preventivo della giurisdizione*, por el cual, siempre que no haya recaído resolución sobre el fondo en primera instancia, la Administración, cuando es parte en el juicio y al igual que cualquier particular que lo sea (35), puede recurrir al Tribunal de Casación para que éste decida sobre el posible «defecto de jurisdicción del juez ordinario en relación a la administración pública —administración activa— o a los tribunales especiales —jurisdicción administrativa—», con efecto suspensivo del proceso hasta la resolución del conflicto (art. 41 CPC). La Administración puede también, si es parte en el juicio, oponer, en cualquier estado y grado del proceso, la excepción de defecto de jurisdicción (art. 37 CPC).

Como poder exclusivo la Administración sigue ostentando, además, cuando no es parte en el juicio, la facultad de solicitar al Tribunal de Casación (por medio de resolución motivada del Prefecto), en cualquier estado del proceso, que resuelva sobre «el defecto de jurisdicción del juez ordinario a causa de los poderes atribuidos por la ley a la administración», esto es, sobre un conflicto de atribuciones entre la autoridad judicial y la administración activa. Se mantiene de esta forma la posición privilegiada de la Administración en cuanto a la interposición del conflicto, calificada por la doctrina italiana como uno de los *morti residui* del sistema

(34) ZANOBINI, *ob. cit.*, pág. 426.

(35) Una de las innovaciones más importantes introducidas por el CPC ha sido habilitar también a los particulares que sean parte en el conflicto para solicitar el *regolamento di giurisdizione*, pues el artículo 1 de la Ley de 1877 reservaba este procedimiento a la Administración.

anterior, de los que no se entiende ni siquiera su significado práctico», pues la finalidad del sistema de conflictos italiano no es ya la protección de la Administración activa, sino «la solución de las cuestiones relativas a la potestad del órgano jurisdiccional, bajo cualquier aspecto que se puedan plantear en el curso de la lite» (36).

El sistema de conflictos regula también, en consecuencia, la impugnación de las sentencias firmes, ya sea del juez ordinario o del juez administrativo, por motivos atinentes a la jurisdicción, lo que se hará mediante el recurso ordinario de casación en un plazo de sesenta días desde su notificación (arts. 360, núm. 1; 362, párrafo 1.º, y 325 del CPC), resolviendo, como en todos los casos relativos a la jurisdicción, las secciones unidas del Tribunal de Casación.

Por último, los conflictos «reales», tanto entre la administración activa y la autoridad judicial como entre la jurisdicción ordinaria y la administrativa, pueden ser denunciados mediante recurso de casación ante las secciones unidas del Tribunal de Casación sin límite de tiempo (art. 362, párrafo 2.º, del CPC).

Tras este breve recorrido por el Derecho comparado puede concluirse, con ALESSI (37), que los sistemas para la resolución de los conflictos jurisdiccionales entre la Administración y los jueces pueden reducirse a tres, según que la decisión de los mismos se atribuya al poder ejecutivo (primitivo sistema francés e italiano), al supremo órgano del poder judicial (sistema actualmente vigente en Italia) o a un tribunal especial mixto, formado por elementos procedentes de la autoridad judicial y del poder ejecutivo (sistema francés actual).

III. LA CONFIGURACIÓN DE LA JUSTICIA Y LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA COMO DOS FUNCIONES INTEGRADAS EN EL PODER EJECUTIVO Y LA RECEPCIÓN DEL SISTEMA FRANCÉS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y DE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

En el Antiguo Régimen español no se dio, como en Francia, una delimitación clara entre el Estamento judicial y la Administración regia, no existiendo, por tanto, una tradición de desconfianza hacia los Tribunales de Justicia. Lo que había en España era, en palabras

(36) Vid. MANCA y BERRUTI, *ob. cit.*, pág. 57.

(37) Renato ALESSI, *Principi di Diritto Amministrativo*, 4.ª ed., Ed Giuffrè, Milán, 1978, tomo II, pág. 948.

de NIETO, «una caótica pluralidad de jurisdicciones, justificada en principio por la dificultad técnica de que un solo Magistrado domine las especialidades de cada materia jurídica (...) pero en cuya realidad no es difícil entrever un trasfondo de privilegios y de exenciones para ciertas clases y personas» (38). Señalaba en este sentido, en 1800, DOU Y BASSOLS que «quanto mas en número son las jurisdicciones, tanto mas embarazosa es la administracion de justicia, como lo prueban las muchas competencias suscitadas por las dudas, que nunca pueden dejar de ofrecerse en la interpretacion de las leyes, que fixan los límites de cada jurisdiccion, y algunas veces por los zelos y emulacion con que obran los tribunales, cubriendo no pocas veces con zelo, obligacion y servicio, la ambicion y la codicia» (39).

Esta situación explica que en la Constitución de Cádiz de 1812 no existiera la preocupación por salvaguardar la independencia de la Administración frente al poder judicial, sino por acabar con los fueros privilegiados y los señoríos jurisdiccionales (40), proclamándose que «en los negocios comunes, civiles y criminales, no habrá más que un solo fuero para toda clase de personas» (art. 248 de

(38) Alejandro NIETO, *Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España*, en esta REVISTA, núm. 50 (1966), págs. 27 y ss. En el mismo sentido, señala PARADA: «No hay en nuestro Antiguo Régimen, en nuestras Audiencias y Consejos, ni una sombra siquiera del soberbio poder de los Parlamentos judiciales, ni una delimitación tan precisa de la organización y funciones judiciales. Más bien, lo que se da es una proliferación de Fueros y Jurisdicciones ordinarias y especiales de tal naturaleza que la contienda de competencias es habitual entre ellas sin que se haga cuestión de los conflictos entre la Administración real y aquéllos» (*Los conflictos entre la Administración y los Tribunales ante la nueva Constitución*, en esta REVISTA, núm. 84 [1977], págs. 553 y ss.).

(39) Ramón Lázaro DE DOU Y BASSOLS, *Instituciones del Derecho público general de España con noticia particular de Cataluña*, tomo II, Madrid, 1800, pág. 43.

Para tener una idea del número y variedad de las jurisdicciones privilegiadas en el Antiguo Régimen español basta recordar, como señala NIETO (*Los orígenes...*, cit., pág. 29), las estudiadas por DOU, cuyo análisis ocupa los tomos II y III de esta obra.

La resolución de las numerosas contiendas que entre estas numerosas jurisdicciones se planteaban era encomendada a una «Junta de Competencias», compuesta en un principio por «dos Ministros de cada uno de los Consejos de Castilla, Indias, Guerra, Hacienda y Ordenes», bajo la presidencia del Presidente del Gobierno, cuando concurriese (Real Orden de 4 de diciembre de 1819), y, tras la supresión de los antiguos Consejos, por el Presidente del Tribunal Supremo, que la presidía, y por «dos Ministros de cada uno de los tres Tribunales supremos y de otros dos del Consejo Real de las Ordenes militares» (Real Decreto de 29 de mayo de 1834). Vid. la exposición que de los distintos órganos resolutorios de conflictos en nuestro país realiza Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO en su recensión a T. R. FERNÁNDEZ Y J. A. SANTAMARÍA, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, en «Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 14 (1977).

(40) Los constituyentes doceañistas reconocieron expresamente que «una de las principales causas de la mala administración de justicia entre nosotros es el fatal abuso de los fueros privilegiados introducido para ruina de la libertad civil y oprobio de nuestra antigua y sabia Constitución (...)» (textos del discurso preliminar).

la Constitución de 18 de marzo de 1912). En lo que respecta a la materia contencioso-administrativa, aunque ninguna referencia se hace a ella en la Constitución de Cádiz, parece, según la tesis dominante de PARADA (41), que fue absorbida por los Tribunales ordinarios, como lo demuestra el propio hecho de que «los constituyentes de Cádiz no se plantean en momento alguno el tema del contencioso-administrativo de modo frontal y directo», lo que indica que no existía en cuanto categoría autónoma fuera del esquema clásico gubernativo-contencioso (42).

Este tercer género de asuntos aparece a partir de 1830 con la recepción de la doctrina francesa, pero en nuestro país los presupuestos histórico-políticos son distintos y por ello el problema de la atribución de los asuntos contenciosos en materia administrativa a los Tribunales o a la Administración no se va a plantear en los mismos términos de separación de poderes. Señala en este sentido NIETO cómo «nuestros autores no reconocen al Poder judicial autonomía constitucional, sino que le consideran como parte integrante —junto al Poder administrativo— del Poder ejecutivo, que corresponde al Monarca. El problema constitucional queda así modificado, y va a tratarse de una simple decisión del Monarca, inspirada en razones de pura oportunidad» (43). Ante esta alternativa, los liberales serán partidarios de la atribución de la jurisdicción contencioso-administrativa a los Tribunales, de acuerdo con el principio de unidad de jurisdicción, y los moderados a la Administración, fundándose estos últimos en la tesis de que existen dos esferas administrativas: una Administración activa, que tiene una potestad de mando o imperio, y una Administración pasiva, que tiene una potestad de jurisdicción o de mixto imperio, dentro de la cual se encaja la jurisdicción contencioso-administrativa (44).

(41) J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso*, en esta REVISTA, núm. 55 (1968), págs. 65 y ss., y *Réplica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo*, en esta REVISTA, núm. 59 (1969), págs. 65 y ss. El tema del origen del sistema contencioso-administrativo en España suscitó una amplia polémica hace algunos años, a la que pertenecen, además de los estudios de PARADA, los de A. NIETO, *Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España*, cit., y *Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo contencioso-administrativo*, en esta REVISTA, núm. 57 (1968), págs. 9 y ss.; F. GARRIDO FALLA, *La evolución del recurso contencioso-administrativo en España*, en esta REVISTA, núm. 55 (1968), págs. 9 y ss., y A. GALLEGO ANABITARTE, *Administración y Jueces: gubernativo y contencioso*, Madrid, 1971, págs. 127 y ss.

(42) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis del derecho administrativo español...*, cit., págs. 27 y ss.

(43) A. NIETO, *Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España*, cit., pág. 33.

(44) *Ibidem*, pág. 38.

Pero cualquiera que sea la solución adoptada, Administración y Tribunales van a ser dos funciones integradas en el Poder Ejecutivo, de tal forma que es el Rey, en cuanto «gefe supremo del poder ejecutivo, es decir, superior común de todas las autoridades así del orden administrativo como del judicial», quien «en este concepto dirime las competencias de jurisdicción y de atribuciones» (45).

En 1845 se crean los tribunales de lo contencioso-administrativo según el modelo francés (46). Se instituyen así, por dos Leyes de 2 de abril y de 6 de julio de dicho año, los Consejos provinciales, con poderes de decisión propios, y el Consejo Real como órgano consultivo y de segunda instancia para los fallos de los Consejos provinciales, con facultades de propuesta al Gobierno, que es quien resuelve por medio de Reales Decretos-sentencias. Igualmente por influencia francesa se establecen, por Real Decreto de 4 de junio de 1847, las reglas para «sustanciar y dirimir las competencias de jurisdicción entre las autoridades judiciales y administrativas». Según este sistema de conflictos, «sólo los gefes políticos podrán promover contienda de competencia», y éstas se referían a las «cuestiones de atribución y jurisdicción» (art. 2 del RD), esto es, a las suscitadas entre las autoridades administrativas y los tribunales (cuestiones de atribución) y a las planteadas entre los Consejos provinciales y los tribunales (cuestiones de jurisdicción propiamente dichas) (47), resolviendo el Rey mediante Real Decreto-sentencia a propuesta del Gobierno, previo dictamen (no vinculante) del Consejo Real.

La prevalencia de la Administración es así clara, tanto en el planteamiento como en la resolución de los conflictos. Esta preva-

(45) Manuel COLMEIRO, *Derecho administrativo español*, 2.^a ed., tomo I, Madrid, 1858, pág. 41.

(46) Como señalaba a finales de siglo el *Diccionario de la Administración española Alcubilla*, los tribunales de lo contencioso-administrativo se introdujeron por «el deseo de poner a prueba novedades exóticas y el propósito de procurar al Estado medios seguros de realizar sus funciones, y a los particulares protección eficaz para sus derechos».

(47) Según el artículo 2 del RD, las cuestiones de atribución y jurisdicción se suscitarían por los jefes políticos «para reclamar los negocios cuyo conocimiento corresponda, en virtud de disposición expresa, a los mismos gefes políticos, a las autoridades que de ellos dependan en sus respectivas provincias, o a la administración civil en general, consiguiente a lo determinado en el artículo 9 de la ley de 2 de abril de 1845». Dicho artículo 9 establecía: «Entenderán, por último, los consejos provinciales en todo lo contencioso de los diferentes ramos de la administración civil, para los cuales no establezcan las leyes juzgados especiales, y en todo aquello a que en lo sucesivo se extienda la jurisdicción de estas corporaciones».

lencia, consecuencia de la preocupación gala por salvaguardar la actuación administrativa de las injerencias judiciales, se manifestaba también en la regulación de las cuestiones prejudiciales administrativas, que permitía a la Administración plantear contienda de competencia en los juicios criminales cuando en virtud de ley «deba decidirse por la autoridad administrativa alguna cuestión previa, de la cual depende el fallo que los Tribunales ordinarios o especiales hayan de pronunciar» (art. 3.º). Este precepto del Real Decreto de 1847 constituía, como ha señalado PARADA, una «copia desgraciada» del artículo 1.º de la Ordenanza francesa de 1828 (48), que sólo admitía las cuestiones previas para la materia de la policía correccional, y se mantendrá y afianzará en regulaciones sucesivas (49), constituyendo quizá la más importante prerrogativa que sobre el funcionamiento de la justicia ordinaria ha ostentado la Administración en nuestro sistema jurídico.

Las reglas de resolución de conflictos se refundieron en el Reglamento para la ejecución de la Ley de Gobierno y administración de las provincias de 25 de septiembre de 1863, que rigió en la materia hasta que el Real Decreto de 8 de septiembre de 1887 dio una nueva regulación a los conflictos jurisdiccionales.

IV. ALTERNANCIA DE LIBERALES Y CONSERVADORES EN EL SIGLO XIX ESPAÑOL: UNIDAD O DUALIDAD DE JURISDICCIÓN, PERO PREDOMINIO SIEMPRE DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL SISTEMA DE CONFLICTOS

Tras la Revolución de 1854 se suprimieron los Consejos Provinciales y el Consejo Real (por dos Reales Decretos de 7 de agosto), siendo sustituidos los primeros por las Diputaciones Provinciales y creándose un Tribunal Contencioso-Administrativo para ejercer las funciones del Consejo Real. No se trataba, sin embargo, de un sistema judicial puro, pues este Tribunal Contencioso-Administrativo estuvo compuesto en un primer momento por funcionarios públicos y, más tarde (Real Decreto de 10 de enero de 1855), por Ministros nombrados a propuesta del Ministro de la Gobernación, de acuerdo con el Consejo de Ministros, entre miembros de las carreras de la

(48) *La responsabilidad criminal de los funcionarios públicos y sus obstáculos...*, cit., pág. 136.

(49) Pasa así al Reglamento de 25 de septiembre de 1863, y de éste al Real Decreto de 8 de septiembre de 1887 (arts. 3 y 4), regulándose por último, y con gran amplitud, como se verá, en el artículo 15 de la Ley de 17 de julio de 1948.

Magistratura y de la Administración. Tras el bienio revolucionario progresista, por Real Decreto de 16 de octubre de 1856 se volvió a la situación de 1845, cambiando el nombre del Consejo Real por el de Consejo de Estado.

La Gloriosa Revolución de 1868 proclamó la unidad de fueros y entregó la Jurisdicción contencioso-administrativa a las Audiencias Territoriales y al Tribunal Supremo, estableciendo en estos órganos judiciales unas salas especiales para ello (Decretos de 13 y 16 de octubre y 26 de noviembre de 1868) (50). Como consecuencia de la unidad jurisdiccional, desaparece la posibilidad de que se planteen conflictos de jurisdicción entre los Tribunales judiciales y los administrativos, pero el sistema de conflictos de 1847 se mantiene en lo relativo a la «Administración activa» y el Ejecutivo conserva, por tanto, la potestad de dirimir las cuestiones de atribución, en consonancia con la preocupación de los legisladores liberales de preservar la gestión administrativa de cualquier intromisión del poder judicial, como lo manifiestan las siguientes palabras del Preámbulo del Real Decreto de 26 de noviembre: «No es de temer que por la facultad que se atribuye al Tribunal Supremo para admitir las demandas contencioso-administrativas sin ulterior recurso de lugar, sean invadidas las funciones de la Administración activa. El ministerio fiscal es parte en todas las demandas en que tiene interés el Estado, y en casi todas las en que se interesa la Administración Provincial ó municipal, y saldrá sin duda al encuentro de toda estralimitación del Tribunal, acudiendo á las Autoridades del orden Administrativo a quien corresponda promover el conflicto de competencia, que en último resultado habrá de dirimir el Gobierno, despues de oír en pleno al Consejo de Estado.»

El sistema de unidad de jurisdicción vuelve a dar paso a la dualidad con la Restauración, que por Decreto de 29 de enero de 1875 devuelve al Consejo de Estado la jurisdicción contencioso-administrativa a nivel central, y encomienda su ejercicio en grado inferior a

(50) Se declara así la plena jurisdicción de los Tribunales sobre los asuntos contenciosos y se priva, en consecuencia, a la Administración de la facultad que antes tenía para decidir en cada caso si era procedente o no la vía contenciosa y para disentir de los acuerdos de los Tribunales contenciosos (vid. A. NIETO, *Los orígenes...*, cit., pág. 44).

La Administración debía ser, sin embargo, escuchada en cuanto a la admisión de las demandas contencioso-administrativas a través del Ministerio Fiscal, representante de la misma, cuya oposición determinaba un nuevo examen de la cuestión, debiendo decidir el Tribunal con resolución motivada (art. 8 del RD de 26 de noviembre de 1868).

las Comisiones provinciales como sucesoras de los antiguos Consejos.

El sistema de conflictos recibió una nueva regulación por el Real Decreto de 8 de septiembre de 1887, «dictando reglas para la resolución de las competencias de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades administrativas y los tribunales ordinarios y especiales», que mantuvo en sus líneas fundamentales el sistema anterior. Las autoridades administrativas seguían siendo las únicas competentes para promover los conflictos de atribución sobre «los negocios que, en virtud de disposición expresa, corresponda a los mismos Gobernadores, a las autoridades dependientes de ellos», y los conflictos de jurisdicción sobre las materias correspondientes «a la Administración en general» (art. 2). A los Tribunales se les había otorgado, sin embargo, por la Ley de 17 de agosto de 1860, un «recurso de abuso de poder o de incompetencia», para reclamar contra las invasiones de sus competencias por las autoridades administrativas (51). La sustanciación de este recurso, denominado más adelante de queja, fue regulada por la Ley Provisional sobre organización del Poder Judicial de 1870 (arts. 290 a 297), la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 (arts. 116 a 124) y la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 (art. 51). De acuerdo con estas normas, el recurso de queja podía ser interpuesto por las Salas de Gobierno de las Audiencias o del Tribunal Supremo, bien a instancia de parte agraviada o del fiscal o bien de oficio, oyéndose previamente al Ministerio Fiscal y formulándose el recurso ante el Gobierno, el cual, tras oír a la autoridad administrativa cuyo exceso de atribuciones hubiese determinado el recurso de queja, remitía el expediente a informe del Consejo de Estado, resolviéndose del mismo modo que las cuestiones de competencia (por medio del Real Decreto-sentencia). La diferencia fundamental entre el recurso de queja y los conflictos de competencia suscitados por la Administración estribaba en que, a diferencia de ésta, los jueces no podían realizar un requerimiento de inhibición a la autoridad invasora con efecto suspensivo sobre la tramitación del asunto.

Se aprecia así, a lo largo del siglo XIX español, un claro predominio de la Administración en el sistema de planteamiento y de

(51) La Ley de 17 de agosto de 1860, sobre «Organización del Consejo de Estado: Atribuciones: modo de proceder», estableció en su artículo 45, entre las cuestiones sobre las que este órgano debía ser consultado, «los recursos de abuso de poder o de incompetencia que elevan al gobierno las autoridades del orden judicial contra las resoluciones administrativas».

resolución de conflictos, lo cual responde tanto a la recepción en un primer momento del sistema francés como a la propia tradición del Derecho constitucional español, en el que la Administración y los Tribunales constituyen, más que dos poderes, dos funciones englobadas en el Poder Ejecutivo, de tal manera que «el supremo administrador del Estado debe ser, al propio tiempo, el Juez supremo de las contiendas administrativas, bajo la responsabilidad del Ministro» (52).

V. HACIA LA JURISDICCION ÚNICA Y LA CONSOLIDACION DE LA JUSTICIA COMO PODER INDEPENDIENTE: DE LA LEY DE SANTAMARÍA DE PAREDES A LA LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 1956

La Ley de 13 de septiembre de 1888, llamada de Santamaría de Paredes en honor de su inspirador, tuvo, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, «la importancia histórica de haber procurado la armonización de los criterios hasta entonces antagónicos e irreductibles de los partidarios del sistema de la jurisdicción retenida y los de la delegada, de los defensores del sistema administrativo y los del judicialista» (53). Se establece para ello un sistema mixto en el que lo contencioso-administrativo se otorga a nivel central a un Tribunal especial constituido por representantes de la Administración (Consejeros de Estado) y de la Magistratura (Magistrados del Tribunal Supremo) e integrado en el Consejo de Estado y a nivel inferior a los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo, constituidos por Magistrados y Diputados provinciales letrados. Dicho sistema «armónico» supuso un primer paso hacia la unidad de jurisdicción, al otorgar jurisdicción delegada (art. 8) a un auténtico Tribunal de composición mixta administrativa y judicial. Se trataba, sin embargo, de un Tribunal controlado por la Administración a través de dos concesiones fundamentales que se hicieron a los defensores del sistema administrativo: el recurso extraordinario de revisión y la facultad administrativa de acordar la inejecución de

(52) Francisco Agustín SILVELA, *Estudios prácticos de Administración*, 1839, página 189. Tomo la cita de A. NIETO, *Los orígenes...*, cit., pág. 33.

(53) *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Ed. Civitas, 1977, págs. 468 y 469. Sobre el proceso de configuración del nuevo sistema de lo contencioso-administrativo y los factores jurídico-políticos que en él incidieron, véase Luis MARTÍN REBOLLO, *El proceso de elaboración de la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975.

sentencias (54). Por el recurso extraordinario de revisión, el Fiscal, en cuanto representante de la Administración en el procedimiento contencioso-administrativo, podía «requerir al Tribunal para que se abstenga de conocer de él, si entendiera que carecía de competencia o incurría en abuso de poder», y «si el Tribunal insistiese en su conocimiento, se entenderá preparado el recurso extraordinario de revisión», que se formalizaba una vez dictada la sentencia definitiva en el asunto y era resuelto por el Gobierno en un plazo de tres meses, «dictando la resolución que en ese concepto proceda, publicándose lo acordado en la "Gaceta de Madrid" y dando cuenta a las Cortes en su primera reunión» (art. 103). Este recurso no podía formalizarse si el conflicto había sido ya planteado y resuelto de acuerdo con los trámites de las contiendas de competencia y los recursos de queja por abuso de poder (arts. 103, último párrafo, y 104), y, a diferencia de la posibilidad de inexecutar sentencias, fue poco utilizado en la práctica.

Este Tribunal de lo contencioso-administrativo se hallaba así supeditado a la Administración y no se consideraba, además, como una primera instancia judicial, sino como una segunda instancia respecto a la vía gubernativa previa, dado su carácter revisor de actos firmes dictados por las autoridades administrativas (55). Ello se reflejaba en el sistema de conflictos de tal manera que, por un lado, el Tribunal contencioso-administrativo mantenía con los demás órganos judiciales las mismas relaciones que los anteriores tribunales administrativos (56) y, por otro lado, la jurisprudencia estableció que las autoridades administrativas no podían suscitar

(54) Según el artículo 84 de la Ley, «cuando por razones de interés público la Administración estimare necesaria y acordase la suspensión del cumplimiento de la sentencia, lo hará saber al Tribunal, comunicándole la resolución y sus motivos, y el Tribunal declarará la indemnización que corresponda al particular por el aplazamiento».

(55) En este sentido, señala el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA que «la Ley Sarmaría de Paredes generalizó (...) el esquema revisor que ya antes de ella se había ido decantando progresivamente hasta imponerse de hecho por la vía de las diferentes Leyes especiales», y «exigió que el acto recurrido hubiera causado estado, es decir, que hubiera agotado la vía administrativa, lo que llevó a la jurisprudencia a considerar el recurso contencioso-administrativo como una especie de segunda instancia respecto a la vía gubernativa previa» (*Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, cit., pág. 469).

(56) Se establecía así que el Tribunal contencioso-administrativo «podrá requerir de inhibición a cualquiera otro que estuviere entendiendo en el negocio» (art. 101), mientras que «los Jueces y Tribunales no podrán suscitar cuestiones de competencia al Tribunal de lo contencioso-administrativo», aunque podían elevar al Gobierno recursos de queja, «los cuales se sustanciarán del modo establecido para los que se promuevan contra las Autoridades administrativas» (art. 102).

conflictos de competencia a los Tribunales de lo contencioso-administrativo (57).

El siguiente paso importante hacia la jurisdiccionalización de los órganos contencioso-administrativos lo dio la Ley Maura-Silvela de 5 de abril de 1904, al suprimir la pertenencia del Tribunal contencioso-administrativo al Consejo de Estado integrándolo en el Tribunal Supremo, con lo que «desaparece la sustancia constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa y sus Salas quedan asimiladas a las de la jurisdicción civil, sin otra peculiaridad que el orden de su procedimiento y la procedencia de los Magistrados que las componen» (58). Además, y en cuanto al sistema de conflictos, la Ley de 1904 suprimió el recurso extraordinario de revisión (artículo adicional 3.º).

Esta atribución de la competencia contencioso-administrativa a los Tribunales no responde ya en nuestro siglo a una simple «decisión del monarca, basada en razones de pura oportunidad», sino que es consecuencia de un cambio constitucional más profundo: la elevación de la función judicial a rango de poder independiente y separado del poder ejecutivo que se produjo, como ha señalado PARADA, «cuando por obra de los demócratas liberales se comienza a hablar de Poder Judicial, lo que tiene lugar en la Constitución de 1869, que liquida y supera la concepción del Rey como el superior jerárquico de la Administración de Justicia» y que «distingue ya perfectamente entre el “poder ejecutivo que reside en el Rey y los Ministros” (art. 35), y el “poder judicial que ejercen los Tribunales” (art. 36)» (59).

La plena jurisdiccionalización de los Tribunales contencioso-administrativos se obtiene con la Ley hoy vigente de 27 de diciembre de 1956, que suprime los antiguos Tribunales provinciales en beneficio de las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales y proclama en su prólogo que «el proceso ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa no es una casación, sino,

(57) Así lo estableció el Real Decreto-sentencia de 23 de marzo de 1892, conforme al cual los gobernadores no podían requerir de inhibición a los Tribunales de lo contencioso-administrativo, porque «proceden en concepto de Tribunal de alzada de la autoridad gubernativa, y lo mismo la ley de 13 de septiembre de 1888, que el Reglamento dictado para su aplicación, establecen recursos a fin de que los Tribunales contencioso-administrativos no invadan atribuciones, ya de la administración activa, ya de los Tribunales de justicia, la cual Administración tiene medios, con arreglo a la ley, de impedir que el Tribunal de lo contencioso-administrativo dicte sentencia, pero sin apelar a un recurso que no se halla establecido».

(58) Alejandro NIETO, *Los orígenes...*, cit., pág. 49.

(59) J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Los conflictos...*, cit., pág. 565.

propiamente, una primera instancia jurisdiccional», que «se confía a verdaderos Tribunales encuadrados en la común organización judicial e integrados por Magistrados profesionales con los deberes e incompatibilidades propios de los mismos».

Pero la supresión de la potestad jurisdiccional de la Administración no va a implicar el sometimiento de ésta a los Tribunales en posición de igualdad con los particulares, como ocurre en los países regidos por el sistema del *rule of law*, pues nuestra Administración pública ha conservado, como fruto del proceso histórico analizado, un alto grado de autonomía e independencia a través del denominado principio de autotutela, que define «el conjunto de potestades que la Administración ostenta para hacer unilateralmente declaraciones de derechos, dotadas de eficacia propia, y para ejecutarlas coactivamente, aun contra la voluntad de los destinatarios de aquéllas» (60). Como limitación de la justicia administrativa hay que señalar también ciertos privilegios jurisdiccionales de la Administración que comprenden, como señala el profesor SANTAMARÍA PASTOR (61), situaciones de privilegio procesal en la vía contencioso-administrativa (62), y algunas exenciones generales de la misma frente a la actividad judicial, entre las que destacan la prohibición general de formular interdictos posesorios contra la Administración (arts. 1631 y 1685 de la LEC) y, sobre todo, el hecho de que la Administración retiene la titularidad de la ejecución de las sentencias de la Jurisdicción contencioso-administrativa (63),

(60) Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Apuntes de Derecho Administrativo*, Ed. Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1985, pág. 212. Este autor realiza un completo análisis del principio de autotutela (vid. su obra *Fundamentos de Derecho Administrativo*, cit., págs. 210 y ss.), principio cuya exposición clásica en nuestro país es obra de E. GARCÍA DE ENTERRÍA (*La formación histórica del principio de autotutela de la Administración*, en «Moneda y Crédito», núm. 128, 1974, de homenaje a RUBIO SACRISTÁN; dicha exposición se halla hoy contenida en el *Curso de Derecho Administrativo* de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, 4.ª ed., Ed. Tecnos, 1983, tomo I, págs. 455 y ss.).

(61) *Fundamentos de Derecho Administrativo*, cit., págs. 216-221.

(62) Entre ellas destaca SANTAMARÍA PASTOR el carácter revisor del proceso contencioso-administrativo, que impide que en el proceso puedan invocarse lesiones o perjuicios futuros y que hace pesar sobre el particular la carga de recurrir el acto de la Administración, situando a ésta en la ventajosa posición de demandada. Otros obstáculos a la impugnación contenciosa de los actos de la Administración que le otorgan una situación privilegiada son la necesaria formalización de recursos ante la propia Administración con carácter previo al planteamiento del proceso; la no suspensión, como regla general, de la ejecución de los actos administrativos por la interposición del recurso (administrativo o contencioso); la vigencia respecto de determinadas materias de la regla *solve et repete*, y la aplicación generalizada de la regla de la preclusión procesal a la mayoría de los trámites de la impugnación (*Fundamentos...*, cit., págs. 218-220).

(63) En virtud del artículo 103 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-adminis-

que, unido a la inembargabilidad en todo caso de los caudales públicos por el juez (64), constituye, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, «un fortísimo y eficaz valladar» que «ha venido impidiendo la efectividad forzosa de las sentencias contencioso-administrativas» (65).

VI. LAS CONTIENDAS DE JURISDICCIÓN COMO CONFLICTOS
INTRAJURISDICCIONALES Y LA ATRIBUCIÓN DE LAS CUESTIONES
DE COMPETENCIA AL JEFE DEL ESTADO
EN LA LEY DE 17 DE JULIO DE 1948

De acuerdo con el principio de unidad de jurisdicción, la resolución de los conflictos jurisdiccionales en sentido estricto, esto es, de los conflictos entre la jurisdicción contenciosa y la jurisdicción ordinaria, se va a trasladar a los propios órganos judiciales, tal como lo estableció la Ley de 17 de julio de 1948, reguladora del sistema de conflictos (66). Un Decreto de 3 de octubre de 1950 atribuyó en concreto esta competencia a una Sala especial, presidida por el Presidente del Tribunal Supremo y de la que formaban parte un Magistrado de lo Contencioso-Administrativo y otro de la Jurisdicción contendiente.

Los conflictos de jurisdicción se transforman así en «conflictos intrajurisdiccionales» y los roces entre la Administración y los jueces se trasladan ahora a los conflictos de atribución o cuestiones de

trativa, «la ejecución de las sentencias corresponderá al órgano que hubiere dictado el acto o disposición». En determinados supuestos, enumerados en el artículo 105 de la Ley, el Gobierno podrá, además, acordar la suspensión o inexecución del fallo. Sobre la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración, véase el número 209 de la revista «Documentación Administrativa» (1987), con artículos de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, F. SOSA y T. QUINTANA, M. BASSOLS, J. SALAS y V. PALOMINO, F. PERA, J. L. PIÑAR, A. BETANCOR, y una amplia reseña bibliográfica sobre el tema.

(64) Según dispone el artículo 44 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto legislativo de 23 de septiembre de 1988, «los Tribunales, Jueces y Autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública» (así lo establecen también, en cuanto a la Administración local, los artículos 80.1 de la Ley de Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, y el 182.1 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, de 18 de abril de 1986).

(65) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los postulados constitucionales de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas*, en «Documentación Administrativa», núm. 209 (1987), págs. 7 y ss. (pág. 10).

(66) Según el artículo 2 de esta Ley, «las competencias que se susciten entre los Tribunales ordinarios y los especiales o entre los Tribunales de dos jurisdicciones especiales (...), serán resueltas por la Sala correspondiente del Tribunal Supremo de Justicia, según la índole del asunto (...)».

competencia», según la denominación adoptada por la Ley de 1948, esto es, a los conflictos surgidos entre la Administración activa en el ejercicio de las facultades que le confiere la autotutela y los Tribunales en el ejercicio de su jurisdicción, tanto ordinaria como contencioso-administrativa. Como señalaba en 1969 el profesor L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «el hecho cada vez menos infrecuente de los conflictos de competencia surgidos entre órganos de la Administración y los propios Tribunales de lo contencioso-administrativo» constituía una manifestación más de «el proceso de judicialización de los Tribunales de lo contencioso-administrativo que se observa en la más reciente evolución del sistema en el derecho positivo español» (67).

Queda así muy reducida la importancia del sistema de conflictos en cuanto delimitador de la materia administrativa, cuyos contornos se establecerán a partir de ahora, fundamentalmente, dentro del sistema judicial. Con las cuestiones de competencia se trata únicamente de salvaguardar el ejercicio por la Administración de las prerrogativas que le atribuye el ordenamiento jurídico (68), ejercicio que será siempre residenciable, en última instancia, ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, competente para conocer «de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley» (art. 1 de la LJCA). La Administración seguía conservando, sin embargo, la prerrogativa de entender de las cuestiones previas administrativas en materia criminal, lo que suponía dispensar a la Administración en sus relacio-

(67) *Crónica de conflictos jurisdiccionales*, de esta REVISTA, núm. 60 (1969), pág. 175. Como ejemplos de estos conflictos entre la Administración y los Tribunales contencioso-administrativos pueden señalarse, además del Decreto 299/1969, de 20 de febrero, que dio pie a este comentario, los Decretos 2708/1967, de 2 de noviembre (comentado por el mismo autor en la *Crónica* del núm. 55 [1967] de esta REVISTA), y 3586/1970, de 10 de diciembre (también comentado por el mismo en la *Crónica* del núm. 67 [1972] de esta REVISTA).

(68) Señalaba en este sentido el profesor L. MARTÍN-RETORTILLO: «a poco que se maneje la jurisprudencia de conflictos (...), se cae en la cuenta de que los problemas y los conflictos concretos surgen, sobre todo, a propósito de este ámbito de actuación administrativa que se califica de privilegiado y excepcional porque bien podría estar atribuido —como lo está en otros sistemas— a los propios tribunales de justicia», añadiendo acertadamente que «de adoptarse soluciones que puedan calificarse de ortodoxas en el tema de la división de poderes —como sucede, por ejemplo, en los sistemas anglosajones—, no se precisa una jurisdicción de conflictos por la sencilla razón de que los conflictos no se producen» (*En torno al sistema español de conflictos jurisdiccionales*, en «Cívitas. Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 9 [1976], págs. 213 y ss.; este trabajo constituye el «Estudio Preliminar al libro de Javier DOMPER FERRANDO, *Repertorio de Jurisprudencia de conflictos jurisdiccionales, 1948-1975*, INAP, 1978).

nes con los Tribunales penales «de un tratamiento de favor verdaderamente excepcional» (69).

El artículo 15 de la Ley de Conflictos reconocía a la Administración legitimación para promover en un juicio penal una inhibitoria fundada en la existencia de una cuestión previa administrativa, debiéndose citar en su requerimiento «el texto o textos que la amparen». Ya no se exigía, por tanto, que la cuestión previa fuese de la competencia de la Administración por expresa disposición de Ley, con lo que se daba entrada a la legitimación de cuestiones previas por normas de carácter inferior a la Ley (70). Una vez resuelta la cuestión previa administrativa por la autoridad competente, «se devolverán los autos sin dilación alguna al Juez o Tribunal competente para que proceda con arreglo a derecho, declarando no haber lugar a la continuación del juicio si la decisión administrativa envolviera falta de legitimidad en el procedimiento (...)». De esta forma, con la resolución de la cuestión previa se atribuía la calificación sobre la legalidad de la actuación administrativa a la propia Administración, cuyo criterio era vinculante para los Tribunales penales, por lo que se trataba de un obstáculo al proceso penal contrario al principio de unidad jurisdiccional (71).

La resolución de las cuestiones de competencia es atribuida por la Ley de 1948 al Jefe del Estado, oyendo previamente al Consejo de Estado y al Consejo de Ministros en el supuesto de que los Ministros de quienes dependieran los Tribunales o autoridades administrativas en conflicto discreparen del dictamen del Consejo de Estado. Se establece así un sistema en el que la decisión de los conflictos la ejerce el Poder Ejecutivo, pues, aunque se pretendió encuadrar la decisión del Jefe del Estado en su «poder armónico o moderador», en cuanto «autoridad suprema colocada en la cúspide de las dos jurisdicciones» (72), es obvio, como señaló PARADA (73), que aun admitiendo dicho poder arbitral (dificilmente aceptable, dado que las funciones del Jefe del Estado en y sobre la Adminis-

(69) J. R. PARADA, *La responsabilidad criminal de los funcionarios públicos*, cit., pág. 137.

(70) Vid. J. R. PARADA VÁZQUEZ, *La responsabilidad criminal de los funcionarios públicos...*, cit., pág. 137.

(71) Vid. J. GONZÁLEZ PÉREZ, «Unidad jurisdiccional y conflictos jurisdiccionales», en *El Poder Judicial*, obra colectiva de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, editada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983, tomo I, págs. 45 y ss.

(72) VILLAR Y ROMERO, *ob. cit.*, pág. 968.

(73) *Los conflictos entre la Administración y los Tribunales ante la nueva Constitución*, cit., pág. 560.

tración eran mucho más directas y reales que las que tenía atribuidas en la Administración de justicia, protegida por el principio de la independencia judicial), la presunta imparcialidad del Jefe del Estado se encontraba mediatizada por la fase asesora previa de signo inequívocamente administrativo, a cargo de los ministros, el Gobierno y el Consejo de Estado.

Se introduce, sin embargo, un sistema igualitario para el planteamiento del conflicto, de tal forma que tanto la Administración como los jueces pueden requerir de inhibición a la autoridad invasora con efecto suspensivo del procedimiento hasta la terminación de la contienda (arts. 20 y 21). Pero también aquí se manifiesta el trato de favor que se dispensa a la Administración, al admitirse la posibilidad de que no se suspenda el procedimiento administrativo cuando «el Ministro a cuyo Departamento le corresponda conocer del asunto por razón de la materia así lo acordase en resolución fundada, por estimar que la suspensión puede causar grave perjuicio al interés público» (art. 21) (74).

Con el fin del período franquista y la promulgación de la Constitución, se volvió de nuevo al esquema de división de poderes anterior, y se reforzó aún más el Poder Judicial, al someter plenamente a la Administración al control de los Tribunales como garantía del Estado de Derecho (75). Ello, unido al papel esencialmente simbólico de la Monarquía, hizo que a la doctrina se le plantearan los siguientes interrogantes respecto al sistema de conflictos entonces vigente: «¿Cómo intentar encajar las viejas prerrogativas con un sistema de separación de poderes, con un sistema en que ya el Jefe del Estado ni siquiera es el Jefe del Ejecutivo? ¿Cómo compaginar atribuciones históricas de la monarquía absoluta, o su variante la monarquía doctrinaria, con un sistema neto y claro de monar-

(74) Como contrapartida, establecía este precepto que «si la cuestión de competencia se decidiera a favor de la jurisdicción ordinaria tendrán los interesados derecho a que la Administración les indemnice los perjuicios que les hubiere irrogado el alzamiento de la suspensión del procedimiento administrativo...».

(75) Como señala el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «hoy los tribunales, sin excusas ni excepciones, controlan la legalidad de la actuación administrativa, y no sólo en lo más exterior y superficial, sino indagando hasta llegar al fondo de la juricidad» (*La Ley de Conflictos Jurisdiccionales tras la entrada en vigor de la Constitución*, en esta REVISTA, núm. 98, págs. 225 y ss.). Así se deriva de lo dispuesto en la Constitución, cuyo artículo 106 establece que «los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el funcionamiento de ésta a los fines que la justifican» (vid. Fernando GARRIDO FALLA, Mariano BAENA DEL ALCÁZAR y Rafael ENTRENA CUESTA, *La Administración en la Constitución*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, págs. 22 y ss.).

quía parlamentaria?» (76). El propio Tribunal Constitucional señaló que el artículo 1 de la Ley de Conflictos, que atribuía al Jefe de Estado la competencia para dirimir las cuestiones de competencia entre la Administración y los Jueces, «es difícilmente encajable en el sistema de la Constitución de 1978» (STC 55/1985, de 22 de abril). Dos leyes orgánicas vendrían a solucionar esta incertidumbre instaurando un nuevo sistema de conflictos jurisdiccionales.

VII. ANÁLISIS DEL NUEVO SISTEMA DE RESOLUCIÓN DE LAS CONTIENDAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y EL PODER JUDICIAL:
EL TRIBUNAL DE CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN

1. *Configuración legal del nuevo sistema*

La Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985, ha modificado el sistema de resolución de los conflictos entre la Administración y los Tribunales, estableciendo que «los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados o Tribunales y la Administración, serán resueltos por un órgano colegiado constituido por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por cinco vocales, de los que dos serán Magistrados de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, designados por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, y los otros tres serán Consejeros Permanentes de Estado, actuando como Secretario el de Gobierno del Tribunal Supremo. El Presidente tendrá siempre voto de calidad en caso de empate» (art. 38). Se mantiene, en cambio, el sistema anterior en cuanto a la resolución de los conflictos intra-jurisdiccionales, entre los Juzgados o Tribunales de distinto orden jurisdiccional (77).

(76) L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *La Ley de Conflictos Jurisdiccionales tras la entrada en vigor de la Constitución*, cit., pág. 227. Señalaba en este sentido PARADA que en la Constitución de 1978 «ha desaparecido el título específico que en las anteriores Constituciones monárquicas hacía del Rey el órgano decisorio indiscutible de la resolución de conflictos entre la Administración y los Tribunales. Este título no era otro, a mi juicio, que el del poder jerárquico que, a la vez, ostentaba el Rey sobre la Administración y la Justicia, contempladas no como poderes independientes y autónomos, sino como ramas u órdenes diversificados de un mismo poder, el poder ejecutivo» (*Los conflictos entre la Administración y los Tribunales...*, cit., pág. 564).

(77) De acuerdo con el artículo 42, «los conflictos de competencia que puedan producirse entre Juzgados o Tribunales de distinto orden jurisdiccional, integrados en el Poder Judicial, se resolverán por una Sala especial del Tribunal Supremo,

La Disposición Adicional Cuarta de la LOPJ establecía que el nuevo órgano colegiado habría de constituirse en los seis meses siguientes a la entrada en vigor de dicha Ley, lo que se hizo efectivo el 20 de diciembre del mismo año, publicándose el Acta de constitución en el «BOE» de 2 de enero de 1986, y pronunciando este órgano su primera sentencia el 20 de junio de 1986.

La regulación completa del nuevo sistema tiene lugar mediante una Ley Orgánica *ad hoc* (78), la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de conflictos jurisdiccionales (79), que denomina al órgano resolutorio de los conflictos entre los Juzgados o Tribunales y la Administración «Tribunal de Conflictos de Jurisdicción», y lleva a cabo una nueva ordenación procedimental de los conflictos jurisdiccionales, con la finalidad de «cubrir las insuficiencias que aún son imputables a la Ley de 1948» y de introducir una «notoria simplificación» en el planteamiento y la resolución de los conflictos (Preámbulo de la Ley).

presidida por el Presidente y compuesta por dos Magistrados, uno por cada orden jurisdiccional en conflicto (...).

(78) Sobre los distintos argumentos empleados para justificar el carácter orgánico del núcleo de la Ley reguladora de los conflictos jurisdiccionales (algunos de cuyos preceptos tienen, sin embargo, carácter ordinario), véase Juan José LAVILLA RUBIRA, en el «Prólogo» a la edición de Tecnos de la *Ley Orgánica de Conflictos Jurisdiccionales*, Madrid, 1987, págs. 17 y ss.

(79) Junto a los conflictos entre la Administración y los Jueces, a cuyo estudio se limita el presente trabajo, la Ley de Conflictos Jurisdiccionales regula también «los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados o Tribunales y la jurisdicción militar» (cap. II), «los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados o Tribunales de la jurisdicción militar y la Administración» (cap. III) y los conflictos entre la jurisdicción contable y la Administración o la jurisdicción militar (cap. IV).

La Ley no contiene ninguna norma sobre las contiendas entre los Juzgados o Tribunales de un mismo orden jurisdiccional, «como conflictos intrajurisdiccionales que son» (Preámbulo de la Ley), ni sobre los denominados por la Ley del 48 «conflictos de atribuciones», que comprenden las contiendas que surjan entre las autoridades administrativas dependientes del mismo Departamento ministerial y los conflictos de atribuciones que tengan lugar entre los Ministerios o entre Autoridades administrativas dependientes de distintos Departamentos ministeriales. La exclusión de estos conflictos del ámbito de la Ley es lógica dado su carácter «intraadministrativo», continuando vigentes las disposiciones de la Ley de 1948 en esta materia—Disposición Derogatoria Primera, 1, a), de la LOJ—, hasta que sea objeto de nueva regulación. Como señaló el profesor L. MARTÍN-RETORTILLO, el que la anterior Ley de Conflictos regulase estos conflictos no respondía a «la lógica normal de la distinción o separación de poderes», en virtud de la cual «las cuestiones de competencia serían algo esencialmente diverso y notoriamente diferente de los conflictos de atribuciones» («La posición de los entes locales en el sistema español de conflictos jurisdiccionales», en el volumen colectivo *Descentralización administrativa y organización política*, dirigido por S. MARTÍN-RETORTILLO, Ed. Alfaguara, Madrid, 1973).

2. *El sistema de conflictos y la distribución constitucional de los poderes del Estado*

Como nota previa antes de abordar el estudio de la nueva regulación de los conflictos entre la Administración y los Tribunales, y a la vista de sus precedentes históricos, es preciso resaltar su falta de precisión terminológica. La Ley Orgánica del Poder Judicial, al definir estas controversias como «conflictos de jurisdicción», modificó las denominaciones que utilizaban las Leyes anteriores para designar estas contiendas y que reflejaban mejor, a nuestro parecer, su distinta naturaleza. Así, la palabra Jurisdicción puede utilizarse en sentido amplio como equivalente de competencia, poder o atribución, y en este sentido puede hablarse de «conflictos jurisdiccionales» para hacer referencia a todos aquellos que enfrentan a la Administración y los Tribunales. Ahora bien, a la hora de diferenciar las distintas controversias que entre estos órganos pueden plantearse, el término «jurisdicción», tomado ya en sentido estricto, debería referirse a la jurisdicción contenciosa, esto es, a «la que se ejerce en forma de juicio sobre pretensiones o derechos contrapuestos de las partes litigantes» (80), y que está reservada actualmente en nuestro país, como se ha visto, a los órganos del Poder Judicial. Resultaba así más apropiada para referirse a las contiendas suscitadas entre la Administración y los Tribunales la expresión «cuestiones de competencia», que utilizaba la Ley de 1948, o la de «conflictos de atribuciones», empleada en la legislación decimonónica y en el Derecho italiano (81), en vez de la de «conflictos de jurisdicción», que utiliza la legislación actual (82).

Al emprender el análisis del nuevo sistema de resolución de los conflictos, la primera impresión que se deriva de la composición mixta del órgano resolutorio es la de que se ha vuelto a importar

(80) Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española de la Lengua, 19.ª ed.

(81) En palabras de ZANOBINI: «*conflitti di attribuzione* son aquellos que tienen lugar entre autoridades que, perteneciendo a distintos órdenes, ejercitan además distintas funciones, como un tribunal ordinario y cualquier autoridad de la administración activa», mientras que «*conflitti di giurisdizione* son aquellos que surgen entre autoridades de distintos órdenes en el ejercicio de una misma función, la función jurisdiccional» (*ob. cit.*, pág. 427).

(82) Como «conflictos de competencias» se designan, en cambio, las cuestiones que tengan lugar entre «los Juzgados o Tribunales de distinto orden jurisdiccional, integrados en el Poder Judicial» (art. 42 de la LOPJ), lo que resalta aún más la imprecisión terminológica de la nueva regulación.

una institución foránea: el *Tribunal des Conflicts* francés, lo que suscita la duda sobre su adecuación a la distinta realidad jurídico-política española. Como ha señalado la doctrina francesa, «la idea esencial que preside la constitución del Tribunal de Conflictos y su funcionamiento es que se trata de una jurisdicción paritaria en la que la autoridad judicial y la autoridad administrativa deben estar en situación de igualdad» (83), puesto que su función consiste en delimitar el ámbito competencial de dos Jurisdicciones, la Ordinaria y la Administrativa, situadas al mismo nivel en cuanto *cours souveraines*. En España, por el contrario, nos hallamos en un sistema de unidad jurisdiccional, en el que la Jurisdicción contencioso-administrativa pertenece al Poder Judicial y va a ser éste el que, a través de una sala especial del Tribunal Supremo, establezca en supuestos dudosos los límites legales de esta materia. Por ello, con el sistema de conflictos entre la Administración y los Jueces de lo que se trata fundamentalmente es de delimitar las posibilidades de actuación de la Administración a través del mecanismo de la «autotutela» (84), mecanismo cuya vigencia actual ha sido declarada por el Tribunal Constitucional, dado su reconocimiento legal amparado en el principio constitucional de eficacia (85), pero quedando sometida siempre toda actuación administrativa, en último término, al control de los Tribunales. Más acorde con este pleno sometimiento de la Administración a los Tribunales de justicia parece que hubiera resultado la solución italiana de que sea la *Corte di Cassazione*, nuestro Tribunal Supremo, el órgano que resuelva todos los conflictos que puedan plantearse entre la Administración y los Jueces.

Pero un análisis más detenido del nuevo sistema de conflictos

(83) Georges VEDEL y Pierre DEVOLVÉ, *Droit Administratif*, cit., pág. 210.

(84) Pueden citarse, en este sentido, las palabras de L. MARTÍN-RETORTILLO al comentar la jurisprudencia de conflictos del sistema anterior: «Parece evidente que la gran mayoría de roces entre la Administración y la Justicia que quedan formalizadas en la serie de cuestiones de competencia se deben al hecho de que la Administración española de nuestros días goza de una amplia serie de facultades y competencias que son sistematizadas por los especialistas bajo la rúbrica de la *autotutela* administrativa. La amplitud de los poderes de autotutela de que disfruta la Administración, que bien podrían ser ejercidos por los órganos judiciales, es un venero continuo de contiendas, ya que ambas partes, como es obvio, pretenden el respeto y mantenimiento de sus competencias y prerrogativas en esta zona irredenta de común influencia» (vid. su comentario a la jurisprudencia de conflictos en el núm. 79 de esta REVISTA [1976], pág. 282).

(85) Así lo afirma el TC en la sentencia 22/1984, de 17 de febrero. Sobre la vigencia y los límites constitucionales de la autotutela, véanse Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Límites constitucionales de la autotutela administrativa*, en esta REVISTA, núm. 115 (1988), págs. 57 y ss., y Luciano PAREJO ALFONSO, «Estudio Preliminar» a la obra de J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Administración y Jueces*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988.

permite apreciar que, en realidad, existe una clara prevalencia del Poder Judicial en el órgano decisor, al atribuirse al Presidente del Tribunal Supremo voto de calidad en caso de empate. Este dato fundamental aleja a nuestro sistema del modelo francés, en el que la presidencia se atribuye al Ministro de Justicia, solución que considera la doctrina gala como la más equilibrada, en cuanto sólo él puede representar a la vez al Poder Judicial, en razón de sus funciones, y al Poder Ejecutivo, por su pertenencia al Gobierno (86). Además, el *Garde des Sceaux* no actúa en el Tribunal de Conflictos más que en caso de empate, mientras que el Presidente del Tribunal Supremo español es uno de los seis miembros que lo componen, lo que implica que su voto de calidad decidirá una cuestión apoyada en realidad por la minoría del Tribunal (excluyendo su persona) y no por la mitad exacta del mismo, como en Francia. De todo ello se deduce la indudable superioridad del Poder Judicial en el Tribunal de Conflictos, que le sitúa en la práctica más cerca de la solución italiana que de su homónimo francés, y que resulta más acorde con nuestro sistema de Justicia, al evitar que entre el Tribunal de Conflictos y la Sala especial del Tribunal Supremo puedan darse pronunciamientos contradictorios sobre la misma materia, y al reforzar la prevalencia constitucional otorgada al Poder Judicial en cuanto responsable y único titular del «ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado» (art. 117.3 CE).

Con esta concepción constitucional del Poder Judicial choca, por el contrario, la facultad que aún hoy ostenta la Administración de ejecutar las sentencias dictadas en su contra, facultad que, aunque parece contradecir el principio de exclusividad de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional (87), ha recibido un nuevo apoyo legislativo en la propia Ley de Conflictos Jurisdiccionales, que sigue permitiendo a la Administración suscitar conflictos a cualquier Tribunal con motivo de la ejecución de sentencias (88).

(86) Vid. G. VEDEL y P. DEVOLVÉ, *ob. cit.*, pág. 211.

(87) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los postulados constitucionales de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas*, cit.

(88) Así lo permitía también la Ley anterior, cuyo artículo 13.A) prohibía a la Administración suscitar cuestiones de competencia a los Jueces y Tribunales «en los asuntos judiciales fenecidos por sentencia firme, con la única excepción de que la cuestión previa recayere sobre el proceso mismo de ejecución del fallo», precepto que llevó a la jurisprudencia de conflictos a distinguir entre el proceso de ejecución y el proceso de cognición, considerando imposible revisar el contenido de este último, pero permitiendo, en cambio, plantear cuestión previa sobre el procedimiento

La nueva Ley de Conflictos ha suprimido, en cambio, la posibilidad de que la Administración plantee cuestiones de competencia a los Tribunales penales fundadas en la existencia de una cuestión previa administrativa, prerrogativa administrativa que resultaba incompatible con la exclusividad de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional (89), con el derecho de acceso a la justicia (art. 24) y con el sometimiento de los jueces y tribunales «únicamente al imperio de la ley» (art. 117.1). El propio Tribunal de Conflictos ha señalado, además, en su sentencia de 13 de julio de 1988 (conflicto 8/88), que cuando de una actuación administrativa se deriven daños que puedan ser inculcados penalmente y que sean causa también de una eventual responsabilidad administrativa, prevalece la jurisdicción penal sobre la Administración y la posterior Jurisdicción contencioso-administrativa (90).

Eliminadas las cuestiones previas en materia criminal (cuya eficacia para evitar la plena justiciabilidad de la actuación administrativa hubiera podido quedar clara en casos como el «Amedo»), el sistema de conflictos ha perdido toda virtualidad política, quedando como un órgano resolutorio de cuestiones técnicas relativas a

mismo de ejecución del fallo cuando un precepto expreso de Ley atribuyese a la jurisdicción administrativa la competencia (Decretos de 9 de octubre de 1956, 10 de marzo de 1958, 21 de abril de 1960, 8 de mayo de 1961, 6 de septiembre de 1962, 24 de mayo de 1967, 16 de agosto de 1967, etc.).

(89) Con anterioridad a la Constitución, ya señalaba L. MARTÍN-RETORTILLO que «a la luz de la más reciente de las Leyes Fundamentales (Ley Orgánica del Estado) (...) parece fuera de dudas que la posibilidad de que la Administración *resuelva* la cuestión prejudicial, declarando no haber lugar a la continuación del juicio —tal y como se preveía en el párrafo segundo del artículo 15 de la LCJ—, ha perdido toda vigencia en cuanto viene a impedir que la función jurisdiccional correspondiente *exclusivamente* a los jueces y Tribunales (art. 30 de la LOE)» (*Selección de Comentarios sobre la Jurisprudencia de «Conflictos Jurisdiccionales»*, Ed. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, pág. 47).

(90) Sentencia de 13 de julio de 1988, conflicto núm. 8/88. El conflicto fue planteado por el Ayuntamiento de Alcorcón, que pretendía conocer de la responsabilidad administrativa derivada de los daños ocasionados por la fumigación de un colegio público (varios niños precisaron asistencia médica aquejados de dolor de estómago y vómitos), requiriendo de inhibición al Juzgado de Distrito que pretendía enjuiciar las posibles responsabilidades penales y alegando que se trataba de un servicio administrativo sobre el que el Ayuntamiento tiene plena competencia a tenor de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Bases del Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril). El Tribunal de Conflictos reconoció que ambos órganos tienen atribuida competencia para su respectiva actuación (fundada, en el caso del Juzgado de Distrito, en los artículos 117.3 de la Constitución, 2.1 de la LOPJ y 14.1.º y concordantes de la LECr, y, respecto al Ayuntamiento, en los artículos 103 y 106 de la Constitución y 24 y 25 de la Ley 7/1985), pero declaró la competencia preferente del órgano judicial y la toma en consideración por la autoridad administrativa «de las declaraciones del órgano de la jurisdicción penal sobre responsabilidad civil —directa o subsidiaria— y su efectividad o frustración, para acordar el otorgamiento de indemnización en vía administrativa —o determinar su cuantía— (...)».

la atribución legal de competencias. Fue sin duda esta menor trascendencia de los asuntos que hoy tiene confiados el sistema de conflictos la que determinó, como ha señalado L. MARTÍN-RETORTILLO, que no se llegase a atribuir la competencia en esta materia al Tribunal Constitucional, al que se le asigna, en cambio, la decisión de los conflictos entre los órganos constitucionales (91).

3. *El objeto de la contienda, su limitación a los conflictos «virtuales»*

La LOJ, al igual que la legislación anterior en la materia, sólo regula, siguiendo la terminología italiana, los conflictos «reales» —sobre decisiones ya tomadas— negativos, limitando la posibilidad de plantear un conflicto positivo a las competencias cuyo ejercicio no haya sido consumado por existir una sentencia firme en la vía judicial o un acto administrativo que haya agotado la vía administrativa (arts. 7 y 8), esto es, admite únicamente los conflictos positivos «virtuales». Esta restricción del sistema de conflictos, si bien en su origen pudo deberse, como ha señalado PARADA (92), a la recepción en España del primitivo sistema conflictual francés (de la ordenanza de 1828), que evolucionó después para incorporar los conflictos de decisión sobre decisiones ya tomadas (regulados por una Ley de 20 de abril de 1932), resulta hoy una consecuencia ineludible del principio de unidad jurisdiccional que rige en nuestro país y del que se deriva que ante dos pronunciamientos, judicial y administrativo, sobre un mismo asunto prevalece, en virtud de la auto-

(91) Vid. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Conflictos constitucionales de competencia y de atribuciones», en la obra colectiva de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, *El Tribunal Constitucional*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1978, tomo I, págs. 213 y ss. (pág. 223). En un principio, al discutirse en las Cortes el texto de la Constitución, se pensó atribuir la decisión de los conflictos al Tribunal Constitucional, y en el dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso se incluyó entre las facultades de este Tribunal la decisión «de conflictos jurisdiccionales y de competencia» —art. 155, apartado 1, letra c)—, facultad que no pasó al texto definitivamente sancionado.

En Italia, la Constitución de 27 de diciembre de 1947 establece en su artículo 134 que el Tribunal Constitucional decide «los conflictos de atribución entre los poderes del Estado», lo que planteó en un principio dudas sobre si la competencia del Tribunal de Casación en materia de conflictos de atribución había sido transferida al Tribunal Constitucional, hasta que la Ley de 11 de marzo de 1953, núm. 87, aclaró en su artículo 37 que, en cuanto a los conflictos entre los poderes del Estado, «se mantienen las normas vigentes en materia de jurisdicción» (vid. ZANOBINI, *ob. cit.*, págs. 432 y 433; MANCA y BERRUTI, *ob. cit.*, págs. 57 y 58).

(92) *Los conflictos entre la Administración y los Tribunales ante la nueva Constitución*, cit., pág. 562.

ridad de la cosa juzgada, la resolución judicial. La legislación española sólo consiente, al margen del sistema de conflictos, que cuando la jurisdicción ordinaria resuelva con sentencia firme sobre una materia administrativa, quienes hayan sido actores o hayan figurado como demandados en el juicio de que traiga causa, interpongan recurso de casación por exceso de jurisdicción, de acuerdo con el artículo 1692, número 1, de la Ley de Enjuiciamiento Civil (93).

Nuestro sistema de conflictos no contempla, por tanto, la resolución de contiendas positivas sobre decisiones ya tomadas, con las excepciones, previstas en la LOJ, de que los Jueces y Tribunales planteen conflicto a la Administración cuando «el conflicto verse sobre la ejecución del acto» (art. 8), y de que ésta, como se vio, interponga un conflicto con motivo de la ejecución de la decisión judicial o que afecte a facultades de la Administración que hayan de ejercitarse en vías de ejecución (art. 7).

Dos innovaciones destacables de la LOJ en cuanto al objeto del conflicto han sido la supresión de la exigencia anterior de que la competencia correspondiese al requirente «por virtud de resolución expresa» (art. 9 de la Ley de 1948) —que había dado lugar, como señala LAVILLA RUBIRA, a alguna interpretación restrictiva, excluyente de la posibilidad de invocar la analogía para justificar la competencia (94)—, limitándose la nueva regulación a exigir que el conocimiento le corresponda «de acuerdo con la legislación vigente» (art. 5), y la prohibición de que se interpongan conflictos «frente a la iniciación o seguimiento de un procedimiento de *habeas corpus* o de adopción en el mismo de las resoluciones de puesta en

(93) El artículo 1692 de la LEC dispone que el recurso de casación podrá fundarse, entre otros motivos, en «abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción» (núm. 1). Como ha establecido el Tribunal Supremo, este motivo se refiere tanto a la limitación espacial de la jurisdicción, en relación con la extranjera, como a la interna, pero referida a materia que no sea de naturaleza privada (sentencia de 30 de junio de 1983).

Señala, en este sentido, Jaime GUASP: «si ante un órgano jurisdiccional se lleva, indebidamente, una materia administrativa y el órgano jurisdiccional entiende de ella, se produce una vulneración del requisito procesal correspondiente, por *exceso* en el ejercicio de la Jurisdicción, ya que se conoce de un asunto que no es de la competencia judicial, entendiéndose ahora la competencia judicial en un sentido genérico, es decir, como comprensiva de toda la órbita jurisdiccional. A la inversa, cuando ante las Autoridades judiciales se lleva correctamente un asunto civil y aquellas no entran en el fondo de lo reclamado, por considerar indebidamente que se trata de un problema administrativo, se incurre, igualmente, en un incumplimiento del requisito de la Jurisdicción, por *defecto* en su ejercicio...» (*Derecho procesal civil*, 3.ª ed., Madrid, 1973, tomo II, pág. 839).

(94) *Ob. cit.*, pág. 33. Cita el autor como ejemplo el Decreto 489/1973, de 8 de marzo.

libertad o a disposición judicial» (art. 6), lo que se justifica por el fin que esta institución del *habeas corpus* persigue, y que es precisamente «resguardar la libertad personal frente a la eventual arbitrariedad de los agentes del poder público» (Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del procedimiento de *habeas corpus*, de 24 de mayo de 1948).

4. La legitimación para plantear el conflicto

La nueva Ley ha modificado la enumeración de los órganos legitimados para suscitar los conflictos, adaptándola a la nueva organización de los poderes del Estado. Así, en cuanto al Poder Judicial, y en la línea de mayor prevalencia del mismo en la distribución constitucional de los poderes del Estado que se ha señalado, la legitimación se extiende a todos sus órganos (art. 2) (95). En lo que respecta a la Administración, la legitimación está limitada a los titulares de determinados órganos, pero se ha ampliado también notablemente respecto a la situación anterior, pues, en cuanto a la Administración del Estado, se añade a la relación que hacía la Ley del 48 —Gobernadores Civiles, determinados mandos militares y Delegados de Hacienda—, la referencia a los miembros del Gobierno (96) y a los Delegados del Gobierno en las Comunidades

(95) En la Ley de 1948, sólo podían promover cuestiones de competencia a la Administración la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y las de la misma clase de las Audiencias Territoriales en la Jurisdicción ordinaria, las Autoridades judiciales de la jurisdicción militar, los Tribunales Provinciales de lo contencioso-administrativo, las Magistraturas Provinciales de Trabajo, los Tribunales Tutelares de Menores y «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» (art. 8). El artículo 2 de la nueva Ley amplía dicha competencia a «cualquier Juzgado o Tribunal», con la única salvedad de los Juzgados de Paz, que habrán de tramitar la cuestión al Juez de Primera Instancia e Instrucción para que sea éste quien plantee el conflicto, de estimarlo oportuno. Es evidente, por otra parte, que el Tribunal Constitucional, al no estar encuadrado en el Poder Judicial, no puede considerarse comprendido entre los Juzgados o Tribunales a que hace referencia la LOCJ, señalando a este respecto GONZÁLEZ PÉREZ (*ob. cit.*) que, por lo mismo que este Alto Tribunal no puede ser requerido de inhibición (art. 4.1 de su Ley Orgánica), no estaría habilitado para la formulación de requerimientos, pues «otra cosa supondría caer en la más grave de las dictaduras».

(96) Como señala J. J. LAVILLA RUBIRA, «no deja de sorprender que, legitimándose a los miembros del Gobierno, no se haga lo propio con el Consejo de Ministros, máxime si se considera que, en el ámbito autonómico, el Consejo de Gobierno como tal sí está legitimado, y que, en virtud del artículo 4.º LOCJ, ello supone reconocer al miembro del Gobierno competente por razón de la materia un verdadero derecho de veto frente a la voluntad mayoritariamente partidaria de plantear un conflicto que pudiera existir en el seno del Consejo de Ministros» (*ob. cit.*, pág. 24).

Autónomas, otorgándose, además, la legitimación a la Administración autonómica, de acuerdo con la nueva configuración territorial del Estado, y a diversas Administraciones Locales (provincial, insular y municipal).

Ya antes de la entrada en vigor de la LOCJ, como ha señalado LAVILLA RUBIRA (97), el Tribunal de Conflictos había reconocido, como consecuencia insoslayable de la autonomía predicable de las Comunidades Autónomas, la legitimación de un Consejero autonómico —el titular del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña— para requerir de inhibición a órganos jurisdiccionales (sentencia de 9 de julio de 1986, conflicto 10/86).

En cuanto a los Entes locales, el análisis de los precedentes históricos pone de manifiesto que el único órgano habilitado para plantear los conflictos ha sido el Gobernador Civil, con limitadas excepciones (98), lo que si en la legislación decimonónica respondía a la lógica de la época que consideraba a los Ayuntamientos como inferiores jerárquicos de los Gobernadores Civiles, ha constituido después una prueba más de la total inserción de la Administración local en la Administración del Estado (99). Tras el reconocimiento por la Constitución de la autonomía de los Entes locales para la gestión de sus intereses (art. 137), el Tribunal Constitucional declaró incompatible con la misma el artículo 384.6 de la Ley de Régimen Local de 1955 (100), afirmando que «es incompatible con el principio de autonomía el que el planteamiento de un conflicto jurisdiccional por parte de una Corporación Local a los Tribunales de Justicia, o el desistimiento, quede confiado al juicio previo de la Administración del Estado, cuya actuación —en último extremo y para evitar vacíos legislativos— habría de estar vinculada por completo a lo pedido por la Corporación Local correspondiente, actuando en una posición similar a la de un representante» (sentencia 4/1981, de 2 de febrero, FJ 13.º,B). La LOCJ viene a solucionar defi-

(97) *Ob. cit.*, pág. 24.

(98) Así, la legislación local de la Dictadura de Primo de Rivera permitió que los Alcaldes pudieran suscribir conflictos de competencia a los Tribunales (arts. 78 a 82 del Reglamento de procedimiento municipal, aprobado por RD de 23 de agosto de 1924).

(99) Vid. L. MARTÍN-RETORTILLO, *La posición de los Entes locales en el sistema español de conflictos jurisdiccionales*, cit.

(100) Artículo 384.6: «Serán recurribles ante el Ministerio de la Gobernación las resoluciones de los Gobernadores Civiles en que acuerden o no suscitar una competencia a los Tribunales de Justicia o desistir de una positiva que hubieren planteado.»

nitivamente la cuestión, otorgando legitimación directa a los órganos superiores de las Administraciones Locales (101).

Sólo los titulares de los órganos administrativos enumerados en la Ley están legitimados para plantear conflictos de jurisdicción con el fin de reclamar el conocimiento de los asuntos de su competencia (art. 5) y, en cuanto a los demás órganos de las Administraciones Públicas, podrán suscitar el planteamiento del conflicto a un órgano legitimado, siendo éste libre para decidir, con absoluta discrecionalidad, acerca de la conveniencia o no de formular el requerimiento (art. 4).

Hay que entender en este punto, como señala LAVILLA RUBIRA, que la referencia del artículo 4 a «los demás órganos de las Administraciones Públicas» abarca no sólo a los órganos diferentes a los determinados en el artículo 3 que pertenezcan a las Administraciones de base territorial, sino también a los órganos de Administraciones Públicas dotadas de personalidad jurídica independiente de la de aquéllas, pero sometidas a su tutela (102).

Otra cuestión que suscita este precepto, al referirse a «los demás órganos de las Administraciones Públicas», es la falta de previsión de un posible conflicto con los Tribunales de los actos de administración de las organizaciones estatales no administrativas (103). No se trata éste de un problema puramente teórico, como lo muestra el hecho de que ya se le ha planteado al Tribunal de Conflictos una cuestión de este tipo: en el conflicto 12/88, resuelto por la sentencia de 21 de diciembre de 1988, el Parlamento de Andalucía había requerido de inhibición al Juez de Primera Instancia de Gra-

(101) La legitimación se otorga a «los Presidentes de las Diputaciones Provinciales u órganos de la Administración Local de ámbito provincial», «los Presidentes de los Cabildos y Consejos Insulares» y «los Alcaldes Presidentes de los Ayuntamientos» (art. 3.3.º).

(102) *Ob. cit.*, pág. 28. Así resulta claramente, como señala este autor, de los antecedentes parlamentarios, en los que suscitó especial polémica el caso de las Universidades, pues tanto el Dictamen del Consejo de Estado como diversas enmiendas, que serían finalmente rechazadas, plantearon la conveniencia de excluirlas del ámbito de aplicación del artículo 4 y legitimarlas activamente de manera directa, como exigencia derivada de su autonomía constitucionalmente reconocida (art. 27.10).

(103) Vid. F. GARRIDO FALLA, *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo español*, en esta REVISTA, núm. 97 (1982), páginas 7 y ss., y A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, cit., págs. 39 a 41, con una completa nota bibliográfica sobre el tema. Señalan estos autores que los servicios y funciones burocráticas internas de los órganos constitucionales (Corona, Parlamento, etc.) han experimentado un crecimiento espectacular en los últimos tiempos, y tienden a ser gestionadas por estos mismos en régimen de autonomía frente al Poder Ejecutivo, pero sometiendo en general sus actos de régimen interno al Derecho administrativo y al control, precisamente, de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

nada que entendía de una demanda formulada contra un diputado al amparo de la Ley Orgánica 1/82 (de protección civil del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen), por entender que las manifestaciones de dicho diputado fueron realizadas en el ejercicio de sus funciones como parlamentario y que los actos parlamentarios sólo están sometidos a la jurisdicción disciplinaria del Presidente de la Cámara. Estos conflictos, como señalaba en sus alegaciones el Parlamento de Andalucía, «no están, dada su rareza, expresamente previstos en nuestro derecho positivo» (104), y el Tribunal de Conflictos, a pesar de que en el fallo de la sentencia se declara incompetente para decidir la controversia planteada (105), propone, en los fundamentos jurídicos, la solución de la misma (106).

5. *El nuevo procedimiento conflictual:
notoria simplificación*

En cuanto a la tramitación del procedimiento, destaca la simplificación y celeridad que le ha imprimido la LOJ frente al sistema anterior, cuya lentitud y excesivo formalismo había llevado a la doctrina a compararlo con «los planteamientos procesales del antiguo régimen en que, por la lentitud de los medios de comunicación, por la rutina de los engranajes burocráticos, por la intervención de variados tribunales o consejos, el despacho de un asunto se demoraba años y años» (107).

(104) No sólo el sistema de conflictos, sino el propio régimen interno de estos órganos, «apenas si era objeto de atención específica, en la medida en que poseía una entidad prácticamente despreciable (así los servicios internos de los Parlamentos hasta fecha reciente) o era directamente gestionada por los órganos de la Administración pública...» (SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos...*, cit., pág. 40). En la medida en que esta situación hoy ha cambiado, debían tomarse más en consideración los problemas que plantean los actos de administración de estos órganos estatales.

(105) Declara el Tribunal que los conflictos de su jurisdicción son únicamente los que se producen entre los Juzgados y Tribunales y la Administración y que, además, el órgano competente en Andalucía para interponer el conflicto es el Consejo de Gobierno, por conducto de su Presidente, conforme al artículo 42 del Estatuto de Autonomía andaluz y de acuerdo con el artículo 3.2.º de la LOJ.

(106) Establece así el Tribunal que «las facultades disciplinarias que correspondan al Presidente del Parlamento andaluz son independientes y no guardan relación con el ejercicio de una acción civil específica de indemnización derivada de la LO 1/82, que no limita ni entorpece aquellas facultades disciplinarias».

(107) L. MARTÍN-RETORTILLO, *En torno al sistema español de conflictos jurisdiccionales*, cit., pág. 227. Como ejemplo de la excesiva duración de los procedimientos cita este autor, entre otros casos, el del Decreto 372/1971, de 18 de febrero, que resolvió un conflicto cuyas primeras actuaciones se remontaban al 17 de febrero de 1964.

La simplificación de los trámites es especialmente relevante en lo que se refiere a la interposición del conflicto negativo, pues, una vez que tanto la autoridad administrativa como la judicial se han declarado incompetentes en resolución firme para conocer de una cuestión de interés para el particular, éste ya no tiene que volver a dirigirse a ambas autoridades para que revisen su declaración de incompetencia, como ocurría en la legislación anterior, sino que puede plantear sin más trámites el conflicto negativo ante el Tribunal de Conflictos (108). Esta agilización del proceso supone un avance indudable en la garantía del derecho a la defensa del interesado, de acuerdo con la exigencia constitucional de que toda persona obtenga «un proceso público sin dilaciones indebidas» (art. 24.2) (109). Hay que señalar, sin embargo, que podía haberse avanzado aún más en esta línea, introduciendo mecanismos como el del reenvío francés, tendentes a evitar completamente el planteamiento de esta clase de conflictos.

En el conflicto positivo, la autoridad administrativa o judicial que considere de su jurisdicción un asunto del que esté conociendo otra de distinto orden, podrá, de oficio o a instancia de parte, dirigirla un requerimiento de inhibición, tras haber solicitado y evaluado un informe del Ministerio Fiscal, si se trata de una autoridad judicial, o haber dado audiencia —en caso de haberlos— a los interesados en el expediente y haber cumplido «los requisitos establecidos por las normas sobre procedimiento administrativo», si es una autoridad administrativa (110) (arts. 9 y 10). A pesar del silencio de la Ley, hay que entender que el conflicto puede suscitarse a instancia del Ministerio Fiscal, tal como se deduce de los debates parlamentarios (111), y de la función que su Estatuto orgánico le atri-

(108) El conflicto se plantea por escrito y se presenta ante el órgano judicial que se hubiera declarado incompetente, el cual, en plazo de diez días, elevará las actuaciones al Tribunal de Conflictos y requerirá al órgano administrativo que hubiera intervenido para que actúe de igual forma.

(109) El Tribunal Constitucional ha declarado en este sentido que «elemento necesario para que pueda satisfacerse el derecho a la jurisdicción es que existan medios para resolver los conflictos suscitados cuando se declaren incompetentes los Tribunales a que se dirija el que aspire a obtener la tutela (...)» (Sentencia 19/1981, de 8 de junio). La mayor eficacia y celeridad en la resolución de estos conflictos implicará, por consiguiente, una mejor garantía del derecho constitucional de acceso a la jurisdicción.

(110) Para las Corporaciones Locales, el artículo 10.2 establece la necesidad de que el acuerdo se adopte por mayoría absoluta de los miembros de la Corporación y de que se emita un informe previo por el Secretario (art. 10.3).

(111) Señala a este respecto LAVILLA RUBIRA que las enmiendas núms. 18 (PDP) del Congreso y 17 (PDP) del Senado proponían mencionarlo expresamente, y fueron rechazadas por estimarse innecesaria la mención (*ob. cit.*, pág. 38).

buye de «mantener la integridad de la jurisdicción y competencia de los Jueces y Tribunales promoviendo los conflictos de jurisdicción y, en su caso, las cuestiones de competencia que resulten procedentes e intervenir en las promovidas por otros» (art. 3.8 de la Ley de 30 de diciembre de 1981).

El órgano requerido suspenderá el procedimiento, en lo que se refiere al asunto cuestionado, tan pronto como reciba el oficio de inhibición, y dará vista, en plazo de diez días, a los interesados si es una autoridad administrativa, o a las partes y el Ministerio Fiscal si es un Juez o Tribunal, debiendo pronunciarse en un término de cinco días sobre si mantiene o declina la jurisdicción (arts. 9.2 y 10.4). Con carácter cautelar podrán adoptarse por el órgano requerido, administrativo o judicial, «aquellas medidas imprescindibles para evitar que se eluda la acción de la Justicia, que se cause grave perjuicio al interés público o que se originen daños graves e irreparables» (art. 11.1).

De la regla de la suspensión del procedimiento sólo se excluyen, hasta el momento de dictar sentencia, las actuaciones judiciales penales y las tramitadas por el procedimiento preferente para la tutela de los derechos fundamentales y las libertades públicas previsto en el artículo 53.2 de la Constitución, debiendo en estos casos otorgarse preferencia a la tramitación del conflicto (art. 11.2). Se ha suprimido así, en la línea de procurar la equiparación de las posiciones de la Administración y del Juez en el conflicto, la posibilidad que la primera ostentaba en el sistema anterior de alzar la suspensión por considerar que ésta podía causar grave perjuicio al interés general.

Contra la resolución de la autoridad administrativa manteniendo o negando su jurisdicción no procede recurso alguno (art. 9). Sí cabe, en cambio, recurrir la declinatoria de competencia del Juez o Tribunal, pudiendo «las partes personadas y el Ministerio Fiscal interponer recurso de apelación ante el órgano jurisdiccional superior, a cuya resolución se dará preferencia y sin que contra ella quepa ulterior recurso» (art. 10.5). En este distinto tratamiento, como ha señalado L. PAREJO ALFONSO, «más que una manifestación del sesgo judicialista del sistema, debe verse una consecuencia de la distinta organización de las partes contendientes (la Administración, jerarquizada, actúa siempre, en cada caso, a través de los órganos máximos de cada ente administrativo; la Justicia, por contra, integrada por órganos funcionalmente no jerarquizados, sino

independientes, opera a través de prácticamente la totalidad de los mismos; consecuentemente, la admisión del recurso constituye la única posibilidad de imponer una disciplina de criterio a esta última» (112).

Si el órgano requerido decide mantener la jurisdicción, oficiará inmediatamente al órgano administrativo o Tribunal requirente, anunciándole que queda así formalmente planteado el conflicto de jurisdicción y que envía en el mismo día las actuaciones al Presidente del Tribunal de Conflictos, instándole a que él haga lo propio en el día de la recepción (art. 12.2).

Se abre entonces el procedimiento de resolución del conflicto, en el cual el Tribunal de Conflictos dará vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a la Administración interviniente por plazo común de diez días, dictando sentencia dentro de los diez días siguientes (art. 14). El hecho de que se haya fijado un plazo para que el órgano decisor resuelva, supone la superación de una de las insuficiencias del sistema anterior en el que las fases finales del procedimiento de actuación no eran objeto de concreción en lo que a los plazos se refiere (113), aunque hay que señalar que este término de diez días, quizá demasiado breve, ha venido siendo incumplido en la práctica debido a las numerosas deliberaciones que muchos de estos fallos requieren.

La LOJ habilita al Tribunal para requerir la subsanación de las irregularidades procedimentales que «impidan la formulación de un juicio fundado acerca del contenido del conflicto planteado, pero que puedan ser subsanadas» (art. 15), continuando en la línea, ya iniciada en el sistema anterior por el Consejo de Estado, de «enjuiciar los defectos de forma y de procedimiento, con postura apoyada sin duda en el principio *pro actione*» (114).

La sentencia ha de limitarse a establecer a quién corresponde la jurisdicción controvertida o a declarar, si así lo estima, que el conflicto fue planteado incorrectamente, ordenando en este caso la reposición de las actuaciones al momento en que se produjo el defecto procedimental. Contra las sentencias del Tribunal de Conflictos no cabe —al margen de la petición de aclaración— otro recurso

(112) «Estudio Preliminar» a *La Administración y los Jueces*, cit., pág. 96.

(113) Esta falta de exigencia de determinados plazos suponía, como denunció el profesor L. MARTÍN-RETORTILLO, «una quiebra palpable del sistema de conflictos jurisdiccionales en su comparación con los sistemas procesales o jurisdiccionales» (*En torno al sistema español de conflictos jurisdiccionales*, cit., pág. 233).

(114) L. MARTÍN-RETORTILLO, *En torno al sistema español de conflictos jurisdiccionales*, cit., pág. 234.

que el de amparo constitucional, cuando proceda por lesión de un derecho fundamental, lo cual resulta congruente con su configuración como un orden jurisdiccional superior.

Hay que señalar, por último, que las resoluciones del Tribunal de Conflictos, desde su creación por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, no han supuesto una ruptura con la jurisprudencia del sistema anterior (115). Es curioso observar, en este sentido, cómo el análisis estadístico de los fallos emitidos por el nuevo Tribunal en los tres años transcurridos desde su constitución, en diciembre de 1985 hasta diciembre de 1988, permite adelantar —aunque todavía es pronto para llegar a conclusiones definitivas— algunas reflexiones que resultan coincidentes con las que el profesor L. MARTÍN-RETORTILLO (116) señalaba al analizar la jurisprudencia de los años sesenta.

Hoy como ayer, «llama la atención la frecuencia con la que los conflictos están mal planteados» (de un total de 34 conflictos, 15 se declararon mal suscitados), lo que sigue levantando dudas sobre la posible utilización del mecanismo conflictual con fines puramente dilatorios, a pesar de que, siguiendo las propuestas doctrinales en este sentido (117), la nueva Ley ha previsto que «el Tribunal de Conflictos podrá imponer una multa no superior a 100.000 pesetas a aquellas personas, investidas o no de poder público, que hubieren promovido un conflicto de jurisdicción con manifiesta temeridad o mala fe o para obstaculizar el normal funcionamiento de la Administración o de la Justicia» (art. 18) (118).

En los conflictos positivos puede asimismo seguir afirmándose que «el mayor número de problemas se refiere a embargos e interdictos», y que los conflictos «no se fallan de una manera unívoca y clara a favor de uno de los grupos de órganos que intervienen —la Administración o los Tribunales—», apareciendo los resulta-

(115) Para un análisis de la jurisprudencia de conflictos del sistema anterior, véase L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Selección de comentarios sobre la Jurisprudencia de «conflictos jurisdiccionales»*, cit.

(116) L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Conflictos jurisdiccionales*, en esta REVISTA, núm. 61 (1970), págs. 143 y ss.

(117) Señalaba L. MARTÍN-RETORTILLO, al exponer las dilaciones a que daba lugar el sistema anterior, que «se echa en falta, con apremio, algún mecanismo corrector o de prevención que pudiera funcionar con normalidad», poniendo el ejemplo de la condena en costas que rige en las actuaciones habituales ante los órganos judiciales (*En torno al sistema español...*, cit., pág. 230).

(118) En cuanto a esta multa hay que afirmar, con LAVILLA RUBIRA (*ob. cit.*, pág. 49), que debería haberse exigido la audiencia previa del sancionado, tal como lo proponía el Informe del Consejo General del Poder Judicial, dada la inconstitucionalidad de las denominadas sanciones de plano.

dos, en las cifras totales, «bastante equilibrados» (cinco a favor de los Tribunales y ocho a favor de la Administración).

El Tribunal de Conflictos sigue en general las orientaciones de la jurisprudencia anterior, a la que cita en numerosas ocasiones para fundamentar sus fallos (119), siendo esta unidad de criterios posible gracias a la equilibrada actuación que desarrolló el Consejo de Estado, cuya consulta constituía «garantía evidente de acierto» (120) y fue, por lo general, respetada por el Jefe de Estado (121).

Concluye así este análisis del sistema de conflictos entre la Administración y los jueces, desde sus orígenes, en los que se decidía sobre la jurisdicción y la competencia con absoluta prevalencia de la Administración en el planteamiento y la resolución de las contiendas, hasta su más modesto presente, en el que se ha inclinado la balanza hacia el Poder Judicial en un sistema cuya importancia es de mera técnica jurídica, de orden y equilibrio entre las prerrogativas atribuidas a la Administración como poder público y el ejercicio de la función jurisdiccional por los Jueces y Tribunales.

(119) Así, por ejemplo, la reciente Sentencia del Tribunal de Conflictos de 13 de julio de 1988 afirma en su fundamento jurídico III: «Como es reiteradísima doctrina en materia de conflictos jurisdiccionales, cuando se traban embargos sobre determinados bienes por la Administración Pública en ejercicio de las potestades de autotutela que tiene atribuidas, el correspondiente embargo se rige por el principio temporal de preferencia por razón de la fecha en que la traba se produzca, por más que exista asimismo un procedimiento de quiebra ocasionado por las deudas que acumule el deudor. Así, Decretos de competencia de 10 de noviembre de 1926, 23 de agosto de 1932, 4 de noviembre de 1954, 22 de junio de 1967 ó 18 de noviembre de 1971.»

(120) L. MARTÍN-RETORTILLO, *En torno al sistema español...*, pág. 221.

(121) No dejaban, sin embargo, de producirse intermitentemente decisiones en las que el Jefe del Estado se apartaba de la consulta del Consejo, y lo hacía en general para fallar la cuestión de competencia a favor del órgano administrativo (vid. L. MARTÍN-RETORTILLO, *Selección de comentarios sobre la Jurisprudencia de «conflictos jurisdiccionales»*, cit., págs. 511 y 512).

JURISPRUDENCIA

