

EL REAL DECRETO DE 4 DE JUNIO DE 1847 SOBRE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES

THE ROYAL DECREE OF JUNE 4, 1847 ON CONFLICTS OF COMPETENCE BETWEEN ADMINISTRATIVE AND JUDICIAL AUTHORITIES

MIGUEL PINO ABAD
(Universidad de Córdoba)

RESUMEN

El Real decreto de 4 de junio de 1847 vino a aclarar el confuso panorama existente antes de él en la sustanciación y resolución de los conflictos de competencia entre las autoridades administrativas y judiciales. Desde entonces, se adjudicó la exclusividad a los jefes políticos, más tarde gobernadores provinciales, para promover tales contiendas, con exclusión de cualquier otra autoridad administrativa o judicial. Asimismo, esta norma sirvió para establecer el modo en que debían tramitarse los referidos conflictos que, en caso de no alcanzar acuerdo previo entre los contendientes, eran resueltos por el monarca previa consulta al Consejo Real.

Palabras clave: contiendas, competencias, autoridades administrativas, jueces, Consejo Real.

ABSTRACT

The Royal decree of 4 June 1847 clarified the confusing panorama that existed before it in the substantiation and resolution of conflicts of competence between administrative and judicial authorities. From then on, the political leaders, and later provincial governors, were given exclusive authority to settle such disputes, to the exclusion of any other administrative or judicial authority. This rule also served to establish the way in which such disputes were to be handled. If no prior agreement was reached between the disputants, they were resolved by the monarch after consulting the Royal Council.

Keywords: Disputes, competences, administrative authorities, judges, Royal Council.

RESUM

EL REIAL DECRET DE 4 DE JUNY DE 1847 SOBRE CONFLICTES DE COMPETÈNCIA ENTRE AUTORITATS ADMINISTRATIVES I JUDICIALS

El Reial decret de 4 de juny de 1847 aclarí el confós panorama existent abans del mateix decret en la substanciació i en la resolució de conflictes de competència entre les autoritats administratives i judicials. Des d'aleshores, es va adjudicar l'exclusivitat als caps polítics, més endavant governadors provincials, per a promoure determinades conteses, amb exclusió de qualsevol altra autoritat administrativa o judicial. Així mateix, aquesta norma va servir per a establir el mode en el qual calia tramitar els esmentats conflictes que, en cas de no aconseguir un acord previ entre els contendents, eren resolts pel monarca sota consulta prèvia al Consell Reial.

Paraules clau: Conteses, competències, autoritats administratives, jutges, Consell Reial.

Este trabajo de investigación pertenece al proyecto titulado "Conflicto y reparación en la historia jurídica española moderna y contemporánea", referencia PID2020-113346GB-C22, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España (MCIN/AEI/10.13039/501100011033).

MOTIVOS QUE JUSTIFICARON LA PROMULGACIÓN DE ESTE REAL DECRETO

Al objeto de encuadrar correctamente nuestro objeto de estudio, conviene aclarar que cuando aquí hablamos de competencia no nos estamos refiriendo a un término proveniente del verbo competir, sino de *competere* como sinónimo de corresponder o pertenecer. De esta manera, la competencia se definía como la facultad de conocer y fallar sobre ciertos negocios que la ley atribuía u otorgaba a una autoridad. Mientras que por contienda de competencia había de considerarse el debate suscitado entre dos o más autoridades que se creían autorizadas para conocer de un negocio, a fin de avocarlo a un tribunal o averiguar a quien correspondía.¹

Estas cuestiones sobre el derecho de juzgar un asunto se distinguían, a su vez, entre las contiendas de jurisdicción y de competencia. Dentro de las primeras estaban las controversias suscitadas entre jueces de diferente clase sobre el conocimiento de una cuestión que, por su naturaleza, era

1 PELÁEZ DEL POZO, Julián (1849), *Tratado teórico-práctico de la organización, competencia y procedimientos en materias contencioso-administrativas*, Imprenta de D. B. González, Madrid, p. 408; y VICENTE Y CARAVANTES, José (1856), *Tratado histórico, crítico-filosófico de los procedimientos judiciales en materia civil, según la nueva Ley de Enjuiciamiento*, Madrid, t. I, p. 305.

propio de un orden jurisdiccional determinado, mientras que los segundos se referían a las controversias promovidas entre jueces del mismo orden.

Si seguimos profundizando, también conviene aclarar que las cuestiones de competencia se subdividían en positivas y negativas. Aquéllas se producían cuando los dos tribunales, que se consideraban competentes, pretendían conocer del negocio. Por su parte, éstas se generaban cuando ambas autoridades se inhibían o declaraban incompetentes y, por tanto, se hablaba de contienda negativa porque resultaba una negación de competencia.²

De todas las opciones posibles, en estas líneas nos vamos a ocupar, de forma concreta, de las promovidas entre las autoridades judiciales y administrativas.

Como precedente más inmediato a la norma que constituye el eje de nuestro estudio se encontraba el real decreto de 6 de junio de 1844. En palabras de un autor de la época, “antes de él todas las competencias que existían entre las autoridades administrativas y judiciales se resolvían por la buena fe de ambas y por la armonía que de ordinario había o debía haber al menos entre los jueces de la Administración en los respectivos ministerios”.³

Fue el ministro de Gracia y Justicia de entonces, Luis Mayans, quien propuso que, para dirimir las contiendas, se fijasen unas mínimas reglas sencillas y generales tanto por el interés público como particular.⁴ En respuesta a esta petición, en el decreto de 1844 se previno que, cuando ocurrieran conflictos entre autoridades judiciales y administrativas, se remitiesen respectivamente las diligencias a los Ministerios de que dependían para que, reunidos ambos ministros, se pusieran de acuerdo en el modo de decidir la competencia o, en el caso de no estar conformes, lo hiciese el Consejo de Ministros.⁵

2 GARCÍA GOYENA, Florencio y AGUIRRE, Joaquín (1852), *Febrero o librería de jueces, abogados y escribanos*, Imprenta y librería de Gaspar y Roig, Madrid, t. VI, p. 582; VICENTE Y CARAVANTES, *Tratado histórico, crítico-filosófico de los procedimientos judiciales*, t. I, p. 307.

3 POSADA DE HERRERA, José de (1845), *Lecciones de Administración*, Imprenta de la Sociedad de Operarios del mismo arte, Madrid, t. I, p. 115.

4 SÁINZ MORENO, Fernando (1996), “La participación de miembros del Consejo de Estado en el Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales”, *Documentación Administrativa*, nº 244-245, p. 241.

5 GÓMEZ DE LA SERNA, Pedro y MONTALBÁN, Juan Manuel (1861), *Tratado académico forense de los procedimientos judiciales*, Librería de Sánchez, Madrid, vol. 1, p. 41.

Aunque el decreto de 1844 supuso un importante avance en la resolución de las contiendas de competencia, ante el vacío normativo anterior, ofrecía destacados problemas, debido al retraso que se producía en la resolución de las mismas. Además, no se había indicado en el decreto el tipo de asuntos sobre los que podían plantear competencias los jefes políticos. Tampoco se habían previsto los perjuicios que resultarían si todas las autoridades se creyesen con derecho a suscitadas. Finalmente, se hallaban revestidas sus disposiciones del carácter de provisionales porque este decreto fue promulgado en un momento en el que todavía no se habían concretado las atribuciones de los jefes políticos, al faltar los Consejos provinciales.⁶

Un nuevo panorama se abrió tras la publicación de las leyes de 2 de abril de 1845,⁷ sobre las facultades de éstos, y el real decreto de 22 de septiembre de ese mismo año, que detalló las del Consejo Real, entre las que se hallaba la de conocer de las contiendas de competencias. Desde ese instante, se estimó indispensable promulgar una nueva disposición, que viniese a actualizar y mejorar lo consignado en el real decreto de 6 de junio de 1844.⁸

En resumidas cuentas, era preciso manifestar quiénes debían promover los incidentes de competencia entre autoridades judiciales y administrativas, así como el modo de entablarlos. Consecuencia de esto se promulgó, con una incuestionable influencia francesa,⁹ el real decreto de 4 de junio de 1847.

Con claridad se recogió en su preámbulo esa necesidad de que fuese promulgado por “la reciente separación de las atribuciones judiciales y administrativas, acumuladas y confundidas anteriormente en los alcaldes mayores y tribunales de justicia” y por la provisionalidad del anterior decreto de 1844.¹⁰

6 MORENO TEJADA, Sara (2020), *El Consejo provincial (1845-1868). Estudio particular de la corporación alicantina*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 107, recuerda que era “el cuerpo consultivo de la autoridad superior de la provincia y el tribunal de primera instancia para la decisión de los asuntos contencioso-administrativos. Su creación respondía al fin de que se refundiesen en ellos las atribuciones que venían siendo desarrolladas por las Diputaciones provinciales”.

7 *Ibidem*, p. 149 y ss.

8 PELÁEZ DEL POZO, *Tratado teórico-práctico*, p. 412; y ESCRICHE, Joaquín (1874), *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Imprenta de Eduardo Cuesta, Madrid, vol. 2, p. 375.

9 LOZANO, Blanca (1989), “Los conflictos entre la Administración y los tribunales. Perspectiva histórica y nueva configuración”, *Revista de Administración Pública*, nº 118, p. 189.

10 Continuaba el preámbulo señalando que “en el anterior real decreto de 1844 no se pre-

EXCLUSIVIDAD DE LOS JEFES POLÍTICOS O GOBERNADORES PROVINCIALES PARA PROMOVERLAS

Uno de los principales asuntos que el decreto de 4 de junio de 1847 vino a resolver fue, como hemos apuntado, determinar quién debía promover estas contiendas de competencia. Anteriormente, ninguna norma decía nada al respecto, ni siquiera el decreto provisional de 1844. De manera que, previamente a su entrada en vigor, se reconocía que todas las autoridades tenían la facultad de provocar conflictos siempre que estimaran que el conocimiento y resolución de un asunto les correspondían. Así, pudieron promoverlos las Diputaciones provinciales, los Consejos provinciales, los Juzgados ordinarios, las Audiencias, las Subdelegaciones de rentas, etc. Frente a ello, el interés público demandaba que se suscitasen pocos conflictos para la pronta y expedita administración de justicia. Esto es, era necesario impedir que todas esas autoridades tuvieran facultad de promover conflictos y que se encargase a una sola, a fin de lograr una mayor unidad y mejor orden.

De todas las autoridades se decidió que solo los jefes políticos pudieran promover los conflictos que se originasen entre las administrativas y judiciales. La razón esgrimida fue que ellos aparecían como los únicos que más oportuna y convenientemente podían ejercitar estas acciones en representación del Estado y de las atribuciones del poder ejecutivo, dada su condición de principales agentes en las provincias.¹¹

Esa exclusividad provocó que, entre otros, se denegara a los Consejos provinciales, por tratarse de cuerpos compuestos o colegiados. Así, se dijo que éstos adoptaban soluciones con lentitud por las largas deliberaciones entre sus miembros, algo que no se produciría con los jefes políticos. Éstos debían ser los únicos facultados para suscitar y promover los conflictos de atribuciones y jurisdicción entre los funcionarios de la Administración y los tribunales y juzgados por aparecer como la autoridad más imparcial, en atención al lugar elevado que ocupaban y por no tener que conocer del asunto que daba ocasión a la competencia, a través de la cual se buscaba la recuperación y el restablecimiento de los límites de una jurisdicción pública que se vieron invadidos por otra.¹²

vieron los males que resultarían de que todas las autoridades se creyesen con derecho a entablar las competencias, sucediendo que las administrativas se encuentran y pueden verse embarazadas continuamente en sus funciones más interesantes cuando la naturaleza de estas mismas funciones exige, para producir el bien, que se ejerzan con rapidez y libertad".

11 PELÁEZ DEL POZO, *Tratado teórico-práctico*, pp. 413 a 416; y PARADA VÁZQUEZ, "Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso", p. 100, nota 43.

12 Decisión del Consejo Real de 26 de mayo de 1846 (colección legislativa, 1846, t. 37, nº 6):

En cualquier caso, había de quedar patente que el jefe político o gobernador no podía provocar competencias si lo hacía en su condición de presidente del Consejo provincial, ya que, en tal supuesto, había riesgo de parcialidad, al conocer del asunto reclamado, lo que impedía que participase como verdadero agente de la Administración y representante de los intereses del Estado, sino como parte del referido Consejo provincial.

Así lo declaró, por ejemplo, el Consejo Real al indicar que no había lugar a resolver la competencia planteada por el jefe político de Granada, en su condición de máximo representante del Consejo provincial, contra el juez de primera instancia de Guadix por haber protegido éste al marqués de Cortes en la posesión del término de Graena y sus terrenos colindantes con los de Peza. Decisión judicial que fue desobedecida por el alcalde de esta localidad. Se fundó la resolución del sínodo en haberse vulnerado el decreto, puesto que no fue solo el jefe político, sino el Consejo provincial quien se dirigió al juez, ignorando la garantía que la norma concedía a la independencia y libertad de la autoridad judicial en el hecho de concretar a los jefes políticos la atribución de plantear competencias a la misma. El Consejo Real remitió el expediente y los autos tanto al jefe político granadino como al juez de primera instancia de Guadix para que aquél la propusiera nuevamente, si así lo estimaba conveniente.

Asimismo, por decisión de 16 de febrero de 1848 se resolvió que no procedía pronunciarse sobre la contienda generada en 1846 por el juez de primera instancia de Las Palmas contra el jefe político de Canarias relativa a la enajenación de parte del riego en Zorongo, término perteneciente a Santa Brígida. Apoyó su decisión, no solamente en la ausencia de permiso en el juez para dirigir al Consejo provincial la reclamación del asunto en que se encontraba, sino en no existir atribución en el jefe político para admitir la competencia, puesto que debió ceñirse como tal y no como presidente del Consejo a rechazar tal reivindicación.¹³

Otra cuestión que debemos plantearnos es si las autoridades judiciales podían provocar también las contiendas de competencia. En principio, había

"compete exclusivamente a la Administración, por medio de los jefes políticos, la facultad de provocar contiendas de jurisdicción y atribuciones a la autoridad judicial, careciendo de ella por lo mismo los Consejos provinciales. También decisiones de 26 de noviembre de 1846 (col. Leg. 1846, t. 39, n° 72) y 30 de enero de 1847 (col. Leg. 1847, t. 40, n° 3); y ESCRICHE, *Diccionario razonado*, vol. 2, p. 378.

13 Arts. 1 y 2 del real decreto de 4 de junio de 1847; Decisión del Consejo Real de 30 de enero de 1847 (col. Leg. 1847, tomo 40, n° 3). Sobre esta cuestión, GARCÍA GOYENA, *Febrero o librería de jueces*, vol. VI, p. 584; y VICENTE Y CARAVANTES, *Tratado histórico, crítico filosófico*, t. I, p. 310.

que entender que sí, ya que desde el momento en que la autoridad administrativa estaba autorizada para reivindicar los asuntos de su competencia pendientes en los tribunales de justicia, debía otorgarse el mismo criterio de reciprocidad a éstos para reivindicar los temas de su jurisdicción. Y ello conforme a la distinción de los poderes administrativo y judicial y la equiparación de derechos de ambas jurisdicciones para mantener su competencia y eludir las injerencias que pudiera temer el orden judicial provenientes del administrativo. Además, el decreto de 6 de junio de 1844 no indicó expresamente que el jefe político tuviera la exclusividad en el planteamiento de este tipo de contiendas.

Sin embargo, hubo razones para excluir a la autoridad judicial esa posibilidad de generación de competencias. Así, se aseveró que no cabía fijar tal reciprocidad sobre esta cuestión porque eran diversas las circunstancias que concurrían en los actos propios de la autoridad administrativa y en los de la judicial. La mayoría de aquéllos requería celeridad en su tramitación y resolución porque se buscaba remediar cuestiones urgentes, lo que no era extensible generalmente a los negocios judiciales. Además, se esgrimió que, si la autoridad judicial pudiera promover la contienda de competencia, estaría en disposición de obstaculizar y suspender, en cualquier momento, la actuación administrativa, con indudable perjuicio para los intereses generales.

A fin de evitar estos inconvenientes, se admitió como principio esencial que dicha facultad debía concederse solo a la autoridad administrativa y así lo dejó sentado el Consejo Real cuando sostuvo que “la adopción de este principio no puede perjudicar a los interesados particulares, porque pudiendo proponer ante los tribunales ordinarios la excepción de declinatoria, obtienen el mismo resultado que podrían obtener por medio de la competencia; ni tampoco puede mirarse como contraria a Derecho que tienen los tribunales de defender la integridad de sus facultades, porque esta integridad se encuentra garantizada por la imparcialidad del rey, jefe del poder ejecutivo, fuente y origen de toda jurisdicción y natural regulador de su competencia”.¹⁴

Precisamente, si en atención a la señalada rapidez de la acción administrativa se negaba a los tribunales la facultad de provocar competencias a la Administración, se hizo preciso reducir al mínimo la desigualdad gene-

14 Decisión del Consejo Real de 6 de mayo de 1846 (col. Leg. 1846, t. 37, n° 1). Con similares términos, decisiones de 23 de febrero de 1848 (col. Leg. 1848, t. 43, n° 20) y de 24 de octubre de 1849 (col. Leg. 1849, t. 48, n° 61); GÓMEZ DE LA SERNA, *Tratado académico-forense*, vol. 1, p. 43; y ESCRICHE, *Diccionario razonado*, vol. 2, p. 380.

rada, lo cual sólo podía lograrse concediendo la exclusividad a los jefes políticos, con exclusión absoluta de los demás agentes y cuerpos administrativos.¹⁵ Por todo ello, estando otorgada únicamente a los jefes políticos la propuesta de inhibición de jueces y tribunales, no había duda de que solo a ellos correspondía plantear las competencias, teniendo que rechazar las que aquéllos promoviesen.¹⁶

Esa exclusividad de los jefes políticos afectó incluso a los ministros, pese a su condición de jefes supremos de la Administración. En este supuesto, la exclusión se explicaba por el hecho de que, siendo el Gobierno quien decidía las competencias, no podía ser también el que las provocase, lo que equivaldría a ser juez y parte en su propia causa, de forma que se generaba un riesgo de parcialidad indiscutible.¹⁷

Para que los jefes políticos o gobernadores provinciales pudieran hacer uso de esta facultad de promover contiendas de competencia hacía falta que concurriesen las circunstancias siguientes:

1ª. Que hubiese tomado conocimiento el juez o tribunal de un negocio que correspondía a la Administración. Eso significaba que mientras existieran solo providencias de un juez que no constituían aún conocimiento, en sentido estricto, no podía el gobernador provocar la competencia. Así sucedía, por ejemplo, cuando un juez reclamaba actuaciones administrativas que le servían de base para proceder.¹⁸

2ª. Que el conocimiento que el juez hubiese tomado fuese verdaderamente judicial, esto es, en conformidad a la tramitación prescrita por las leyes. De forma que las gestiones que solo se dirigían a entorpecer la acción administrativa no daba lugar a competencia.¹⁹

3ª. Que la cuestión suscitada versase sobre actos de jurisdicción contenciosa, no de voluntaria o de otra índole que por la ley le correspondía.²⁰

4ª. Y que el negocio en que conocía el juez no estuviese terminado por ejecutoria, porque las partes hubiesen desistido o por cualquier otra causa, pues, como el objeto de la competencia era la reintegración de

15 Decisión del Consejo Real de 29 de junio de 1846 (col. Leg. 1846, t. 38, nº 35).

16 Decisión del Consejo Real de 30 de agosto de 1846 (col. Leg. 1846, t. 38, nº 47).

17 GÓMEZ DE LA SERNA, *Tratado académico-forense*, vol. 1, p. 46.

18 Decisión del Consejo Real de 26 de noviembre de 1846 (col. Leg. 1846, t. 39, nº 72).

19 Decisión del Consejo Real 13 de julio de 1853 (col. Leg. 1853, t. 59, nº 22).

20 Decisión del Consejo Real de 12 de julio de 1849 (col. Leg. 1849, t. 47, nº 37).

la jurisdicción administrativa, había cesado ya la usurpación que se cometía.²¹

Sin embargo, en determinadas circunstancias excepcionales esa facultad privativa de los jefes políticos se compartía con alguna otra autoridad administrativa. En este sentido, a los intendentes tocaba suscitar competencias cuando actuaban como jefes provinciales en el ramo de Hacienda, pues en las cuestiones de esta clase y en las relativas a bienes nacionales o fincas del Estado se encontraban equiparados a los jefes políticos, conforme a lo dispuesto en un real decreto promulgado el 3 de enero de 1849.

Aunque aparentemente pudiera parecer otra cosa, esto último no estaba en contradicción con el decreto de 4 de junio de 1847, pues si bien el artículo 2º decía que los jefes políticos debían ejercer la facultad de suscitar conflictos y reclamar los negocios cuyo conocimiento correspondía a la administración civil en general, por lo cual parecía que los intendentes debían acudir al jefe político siempre que entendieran que sus atribuciones o jurisdicción eran invadidas para que promoviese el conflicto, lo cierto es que el mismo artículo terminaba diciendo que “consiguiente a lo determinado en el artículo 9 de la ley de 2 de abril de 1845”, es decir, que los Consejos provinciales conocerían en todo lo contencioso de los diversos sectores de la administración civil, siempre que para ellos no se hubiesen fijado tribunales especiales.

Conforme a todo lo expuesto, siendo los intendentes jueces especiales de la Administración en los negocios de rentas, los conflictos que pudieran ocurrir entre ellos y los demás tribunales y autoridades, que no fuesen los de la administración civil, a ellos y no al jefe político correspondía promoverlos,²² aunque esta excepción desapareció pronto tras refundirse los cargos de jefe político e intendente en el de gobernador de provincia, conforme al real decreto de 27 de diciembre de 1849.²³

Además de los casos en que la facultad de promover conflictos de competencia correspondió a los intendentes, hubo otros en que los jefes políticos

21 Decisión del Consejo Real de 25 de agosto de 1849 (col. Leg. 1849, t. 47, nº 45); y GÓMEZ DE LA SERNA, *Tratado académico forense*, vol. 1, p. 49.

22 PELÁEZ DEL POZO, *Tratado teórico-práctico*, p. 417; y GARCÍA GOYENA, *Febrero o librería de jueces*, vol. 6, p. 583.

23 ESCRICHE, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, vol. 2, p. 380.

debían abstenerse de poner en uso la que les estaba concedida. Fueron los siguientes:

1º. Por razón de la naturaleza del asunto: En los juicios criminales, a fin de que no se demorase el pronto castigo de los delitos o la absolución de los inocentes. Esta regla presentaba dos importantes excepciones: a) cuando afectase a funcionarios públicos; b) cuando, conforme a la ley, había de resolverse por la autoridad administrativa alguna cuestión anterior que supeditara el fallo de los tribunales.

No obstante, es importante subrayar respecto a la primera excepción que la Administración en ningún caso ejercía una verdadera jurisdicción criminal. Las atribuciones concedidas se limitaban a corregir gubernativamente las infracciones de las disposiciones administrativas y reprimir disciplinariamente los abusos, excesos o negligencias de sus agentes cuando no llegaban a constituir delitos o faltas que tuviesen sanción determinada en el Código penal. Respecto a la segunda, se exigió que la Administración sostuviera la competencia si la autoridad judicial pretendía entender en el negocio sin esperar al resultado de las diligencias administrativas.²⁴

2º. Por razón de la cuantía. Tampoco podían los jefes políticos ni los intendentes promover conflictos acerca de los pleitos o cuestiones de que se hallaban conociendo los alcaldes como jueces de paz, por ser éstos de tramitación más breve que el incidente de competencia.

3º. Por falta de agente necesario. No podía promoverse competencia en los pleitos de comercio durante la primera instancia. Ello se debió a la ausencia de representante del ministerio fiscal que pudiera cumplir los requisitos y llenar los trámites necesarios en la provocación y preparación de los conflictos. Sin embargo, desde la entrada en vigor de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855, la jurisdicción ordinaria conoció de los asuntos mercantiles y, por tanto, a partir de entonces los gobernadores sí que podían provocar competencias en los pleitos de comercio que estuviesen en primera instancia.²⁵

24 GÓMEZ DE LA SERNA, *Tratado académico forense*, vol. 1, p. 51; y ESCRICHE, *Diccionario razonado*, vol. 2, p. 402.

25 ESCRICHE, *Diccionario razonado*, vol. 2., p. 413.

4^o. Por razón del estado del litigio. Se reconoció límites a la atribución de los gobernadores, pues no podían ejercitarla en pleitos concluidos por sentencia firme.²⁶ Según parece, el respeto a la verdad legal que representaba una ejecutoria era el fundamento de esta limitación. Por tanto, si la cosa juzgada no se volvía a cuestionar, tampoco se debería discutir la facultad de la autoridad que la resolvió. No obstante esto último, si se interpusiera recurso por alguno de los litigantes, sí que sería viable la competencia porque se abría otra vez el proceso y el interés de la Administración en plantearla era idéntico que en la instancia previa.

Como ejemplo relacionado con esto, podemos traer a colación que, habiendo protestado los empleados de la localidad de Almadén la forma de repartir entre ellos el producto de cierto destajo e incoado el oportuno juicio verbal, pronunció el juez su fallo. A renglón seguido, el superintendente de rentas provocó competencia. El Consejo Real declaró no haber lugar a decidirla, considerando que “el bien público exigía que se otorgase a la cosa juzgada un respeto absoluto” y recordó que el decreto de 6 de junio de 1844, al abordar esta cuestión, se ciñó a los negocios pendientes o no fenecidos y que el de 4 de junio de 1847 excluyó los que habían sido concluidos mediante sentencia ejecutoria.

Asimismo, resulta de interés sobre esta cuestión la decisión del Consejo Real de 23 de febrero de 1848 donde aseveró que “cuando la causa formada a un alcalde no está comprendida en ninguno de los dos casos del párrafo 1^o del artículo 3 del real decreto de 4 de junio de 1847 es infundada la reclamación por parte del jefe político. El hecho de acudir al jefe político antes que al juez los agraviados y mandar aquél que suministren la información de los excesos denunciados no puede darle un conocimiento preventivo, que no cabe ni puede haber cuando media el conocimiento privativo que a los tribunales corresponda”.²⁷

Esta regla que comentamos también tuvo su propia excepción. Así, podía entablarse competencia, aun cuando las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales sobre el asunto hubieran recaído en autoridad de cosa juzgada, con relación a los juicios posteriores que tuvieran

26 Decisión del Consejo Real de 27 de mayo de 1846 (col. Leg. 1846, t. 37, n^o 7).

27 Artículo 3 del decreto de 4 de junio de 1847; Decisiones del Consejo Real de 27 de octubre de 1847 (col. Leg. 1847, t. 42, n^o 80); 23 de febrero de 1848 (col. Leg. 1848, t. 43, n^o 20); 20 de agosto (col. Leg. 1852, t. 56, n^o 52) y 31 de marzo de 1852 (col. Leg. 1852, t. 55, n^o 14); GARCÍA GOYENA, *Febrero o librería de jueces*, vol. 6, p. 586; y VICENTE Y CARAVANTES, *Tratado histórico, crítico filosófico*, t. I, p. 313.

por finalidad la ejecución de aquéllas si se perseguía, entre otros supuestos, el cobro de las deudas de pueblos, diputaciones provinciales, establecimientos de beneficencia u otros públicos. En tales casos, no se elevaba la competencia sobre el fondo, que era de naturaleza judicial, sino sobre la ejecución del mismo o modo de hacer efectivo el derecho declarado en éste.

5°. Por informalidad no sustancial. Se producía cuando se habían dejado de cumplir ciertos requisitos previos que la ley consideraba y exigía como necesarios para la legalidad del fallo judicial. Así, por no haber precedido el correspondiente permiso para sancionar en juicio a los empleados.²⁸ Aquél tenía por finalidad impedir intromisiones del ámbito judicial en el administrativo. Tal sistema se instauró en la ley de 2 de abril de 1845 para el gobierno de las provincias. Competía a los jefes políticos la facultad de conceder o no la autorización para procesar a los funcionarios por hechos perpetrados durante sus funciones.²⁹

- 28 Artículo 3 del Real decreto de 4 de junio de 1847. En el análisis de este precepto Lozano resalta la prevalencia de la Administración, tanto en el planteamiento como en la resolución de los conflictos. Agrega que “esta prevalencia, consecuencia de la preocupación por salvaguardar la actuación administrativa de las injerencias judiciales, se manifiesta en la regulación de las cuestiones prejudiciales administrativas”, LOZANO, “Los conflictos entre la Administración y los tribunales”, p. 189. Hace unos años González Rus definió la cuestión previa administrativa como aquella que “debía ser resuelta previa y necesariamente por la Administración mediante una decisión que era vinculante para el juez penal y de la que dependía su fallo. Ante la decisión administrativa de que no se había realizado la conducta delictiva, el juez penal se veía obligado a no continuar el juicio, lo que tenía especial incidencia en el caso de los delitos de funcionarios, pues eran los superiores jerárquicos de éstos quienes finalmente decidían sobre si sus extralimitaciones eran o no constitutivas de delito”, , GONZÁLEZ RUS, Juan J. (2010), “Los conceptos jurídico-administrativos y las cuestiones prejudiciales administrativas en el ámbito penal”, en *La responsabilidad penal en la Administración Pública*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, p. 109.
- 29 Como recuerda IÑESTA PASTOR, Emilia (2018), “Los delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos en la codificación penal española del siglo XIX”, DE RIQUER, Borja, PÉREZ FRANCESCH, Joan Lluís, RUBÍ, Gemma, FERRAN TOLEDANO, Lluís y LUJÁNS, Oriol (dirs.), *La corrupción política en la España contemporánea*, Marcial Pons, Madrid, p. 590, “durante la discusión del Proyecto de Código Penal de 1848, se opuso a la regulación establecida el senador Agustín Armendáriz por considerar que el Código invadía materias que deberían quedar reservadas a la Administración y no a los tribunales, conculcándose el principio de separación de poderes porque en estos delitos solo el Gobierno es el juez competente, debiendo ser requisito previo para que el poder judicial conozca de los mismos y evitar que entre a juzgar actos de pura administración una autorización previa del Gobierno o de sus agentes, fundándose en los artículos 1º y 2º del Código Penal”.

Dicha facultad era discrecional. De forma que, por ejemplo, en los casos de malversación de caudales públicos³⁰ era atribución de la Administración examinar previamente las cuentas, porque sin comprobar los hechos declarados en la denuncia y sin calificar el presunto abuso, no había motivo para la formación de causa judicial. Lo cierto es que, durante gran parte del siglo XIX, los conflictos entre jueces y gobernadores provinciales se generalizaron con resultados dispares. Los primeros interesados en procesar y castigar a los corruptos. Los segundos, justamente en todo lo contrario, apareciendo como encubridores de conductas escasamente lícitas.

En este sentido, el Consejo Real resolvió en 1853 a favor de la Administración la competencia suscitada entre el gobernador de Burgos y el juez de Medina de Pomar sobre un proceso instruido contra varios individuos del Ayuntamiento del Valle de Tobalina por malversación de fondos municipales.³¹

Idéntica solución se arbitró en la causa incoada a raíz de la denuncia interpuesta por un vecino de Llagostera. El juez del partido procesó al Ayuntamiento por malversación de caudales públicos. Cuando, una vez terminado el sumario, el juez elevó las actuaciones a la Audiencia y ésta dispuso la apertura del juicio oral, el gobernador de la provincia, a petición de los procesados, requirió de inhibición a la autoridad judicial, alegando que, mientras no se probase que los procesados habían sido declarados malversadores de fondos de la Administración, no procedía que se les persiguiese criminalmente por haber una cuestión previa que resolver. La Audiencia sostuvo su competencia, por estimar que pertenecía a los tribunales ordinarios la sustanciación de los pleitos penales, salvo los reservados al Senado, a los juzgados de Guerra y Marina y a las autoridades administrativas. En cuanto a lo referente a la cuestión previa, que se decía existir, manifestaba la Audiencia que no podían convertirse en asunto de competencia entre la Administración y los tribunales los hechos que, por su índole y sin necesidad de decisión anterior, presentaban las singularidades de comportamientos delictivos, consignados y sancionados en el Código Penal. Agregó que no podía admitirse la doctrina de que para que la jurisdicción ordinaria pudiera conocer de un hecho con los caracteres de delito de malversación de fondos municipales fuese necesario que la Administración remitiera el correspondiente tanto de culpa, no sólo porque ésta care-

30 Sobre este delito a lo largo del siglo XIX puede verse PINO ABAD, Miguel (2019), *La malversación de caudales públicos en la España decimonónica*, Tecnos, Madrid.

31 Decisión del Consejo Real de 14 de enero de 1853.

cía de competencia para hacer la declaración de delitos, sino porque equivaldría su declaración a prejuzgar la resolución de los tribunales. Pese a estos argumentos, se resolvió que, mientras la Administración no censurase y aprobase las cuentas de gastos e ingresos, existía una cuestión administrativa que dilucidar, de la cual podía depender en su día la sentencia del juez.³²

En otros casos, aunque más excepcionales, sí se concedió la razón a la autoridad judicial. A modo de ejemplo de lo que afirmamos, podemos traer a colación que en la competencia promovida entre la Sala de lo criminal de la Audiencia de Barcelona y el gobernador de dicha provincia resultó que el alcalde y los concejales de Santa Eulalia de Riuprimer acudieron ante el Juzgado de Vich denunciando el hecho de que Ramón Dalmau, recaudador que había sido de los fondos comunales de dicho pueblo y que fue requerido varias veces de que rindiera las correspondientes cuentas de su recaudación y administración, sin que lo verificase, habiéndose limitado a presentar una parte de los documentos, pero sin entregar los demás. La denuncia manifestaba que el acto podía representar un delito de desobediencia grave y otro de malversación por haber aplicado a usos propios los fondos públicos puestos a su disposición y haberse negado a entregar los documentos que tenía el recaudador en su poder. La competencia se resolvió considerando que los referidos hechos constituyeron, de un lado, un delito de desobediencia a la autoridad, recogido en el Código penal, cuya aplicación correspondía a los tribunales, sin que se pudiera hablar de la existencia de una cuestión previa, que tuviera que resolver la Administración y, de otro, que la aprobación de las cuentas tampoco era aplicable en el presente caso respecto al segundo de los hechos denunciados, puesto que la responsabilidad de Dalmau era independiente del resultado que podían tener las cuentas municipales del Ayuntamiento. Conforme a ello, como hemos adelantado, se resolvió la competencia a favor de la autoridad judicial.³³

En otras ocasiones la autorización de procesamiento se concedió tan solo parcialmente. Así sucedió el 6 de mayo de 1853 cuando se denegó en parte la pedida por el Juzgado de rentas de Salamanca para incoar procesamiento contra el Ayuntamiento y la junta pericial de Santiago de la Puebla por fraudes en los repartos y cobranzas de contribuciones. A consecuencia de la queja dada al jefe provincial

32 *El Día*, nº 2654, 24 de septiembre de 1887, p. 1.

33 Real decreto de 28 de septiembre de 1891 (*Gaceta* de 3 de octubre de 1891).

de Salamanca por varios vecinos de la citada localidad, en la que se suponían abusos cometidos por el Ayuntamiento en el reparto y exacción de contribuciones, tomó las medidas que creyó convenientes para conocer el hecho denunciado. El Consejo Real consideró que eran tres los hechos por razón de los cuales intentó la subdelegación de rentas de Salamanca actuar contra el consistorio y junta pericial de la referida localidad: haber exigido mayores cantidades que las autorizadas y consignadas en las listas cobratorias del pueblo; ocultar la suma en que fue rematada la taberna de la villa y servirse para la cobranza de repartos diferentes de los legales. En su resolución, indicó que los dos primeros no constituyeron delitos aislados, cuya averiguación podía verificarse por medios que estaban privativamente en manos de la potestad judicial, sino que, por la naturaleza de los mismos, su probanza era inseparable del examen detenido de las cuentas de las contribuciones y de las municipales. Se recordó que este examen correspondía a la Administración, que lo ejecutaba por medio del gobernador de la provincia respecto de las cuentas municipales cuando el presupuesto respectivo no llegaba a 200.000 reales y por conducto del Tribunal de Cuentas, establecido en la ley de 25 de agosto de 1851, respecto de las cuentas generales de contribución y de las municipales, cuyo presupuesto llegara al tipo referido. En atención a todo lo expuesto, falló que no correspondía al Juzgado proceder a la formación de causa, sin que una decisión previa de la Administración, subsiguiente al examen de las cuentas, no le pusiera en camino de verificarlo. Sin embargo, no concurrían las mismas razones respecto al tercer hecho, verdadero delito de falsificación, pues su investigación era independiente del resultado de las cuentas y respecto del cual no existían, por otra parte, méritos capaces de detener la acción de los tribunales. Por tal motivo, y como antes apuntábamos, se denegó el permiso pedido por la subdelegación de rentas de Salamanca, salvo en lo tocante al tercer extremo.³⁴

De otro lado, había cuestión previa cuando se procedía contra funcionarios por delitos cuya sustanciación correspondía a los tribunales de justicia y que consistían en abusos en el acatamiento de las órdenes de sus superiores. La Administración debía resolver si hubo o no exceso y solo en caso afirmativo podía proceder la autoridad judicial. No cabía promover la competencia porque ésta se refería a disputar el derecho a conocer y solo hubo omisión o faltas de tramitación contra las que se podía interponer recurso de nulidad ante el mismo juez. Tal recurso era

34 *El Faro Nacional: revista universal de la Administración pública*, año III, n° 238, 23 de octubre de 1853, pp. 6 y 7.

un remedio mucho más breve, eficaz y procedente que el de incompetencia.³⁵

6º. Por ausencia de permiso que debían otorgar los gobernadores cuando se refería a causas en que pleiteaban los pueblos u organismos públicos. En estos casos también tenían los interesados la opción de presentar recurso de nulidad. La ley no permitía pleitear contra aquéllos sin que los jefes políticos concedieran la autorización correspondiente, a fin de que la Administración pudiera estudiar si era posible amparar la acción o si se debía allanar, pero, con independencia de cual fuera su parecer, el tribunal conservaba el derecho a resolver sobre el fondo del asunto.³⁶

7º. Finalmente, los jefes políticos, en ningún caso, debían suscitar conflictos a no ser que estuviesen apoyados en disposición expresa de ley, conforme a la cual correspondía el conocimiento del tema a los mismos jefes políticos, a las autoridades que de ellos dependieran en sus respectivas demarcaciones o a la administración civil en general cuando no tenían tribunal especial determinado.³⁷

MODO DE PROVOCAR Y SUSTANCIAR LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA

Hemos de partir de la premisa de que siempre que a la decisión de un juez o tribunal se sometía algún asunto cuya sustanciación no le pertenecía y sí a la Administración debía oírse al fiscal, para, seguidamente, declararse incompetente, aunque no interviniese reivindicación de autoridad ni petición de parte. En su defecto, los representantes del ministerio público habrían de instar a los jueces a que lo verificasen, interponiendo de oficio la declinatoria cuando estimasen que el asunto caía bajo la órbita de la Administración.³⁸

35 Decisión del Consejo Real de 26 de marzo de 1847 (col. Leg. 1847, t. 40, nº 33). También decisiones de 10 de mayo (col. Legl. 1847, t. 41, nº 43), 18 de agosto (col. Leg. 1847, t. 41, nº 66) y 27 de octubre de 1847 (col. Leg. 1847, t. 42, nº 80); de 25 de agosto (col. Leg. 1849, t. 47, nº 45) y 26 de septiembre de 1849 (col. Leg. 1849, t. 48, nº 55); GARCÍA GOYENA, *Febrero o librería de jueces*, vol. 6, p. 587; y VICENTE Y CARAVANTES, *Tratado histórico, crítico filosófico*, t. 1, p. 314.

36 Artículo 5 del decreto de 4 de junio de 1847; y ESCRICHE, *Diccionario razonado*, vol. 2, p. 410.

37 Artículo 2 del decreto de 4 de junio de 1847 y 9 de la ley de 2 de abril de 1845; y PELÁEZ DEL POZO, *Tratado teórico-práctico*, pp. 420 a 424.

38 Artículos 4 del decreto de 4 de junio de 1847; PELÁEZ DEL POZO, *Tratado teórico-práctico*, p. 426; GARCÍA GOYENA, *Febrero o librería de jueces*, vol. 6, p. 588; y GÓMEZ DE LA SERNA, *Tratado académico-forense*, vol. 1, p. 54.

Del escrito de tal declinatoria se daba traslado a las partes litigantes cuando el juez o tribunal no decretase su inhibición una vez pasados tres días después de que fuese requerido. También se tenía que informar al jefe político de la provincia, pasándole una relación somera de todo lo que se llevaba realizado. Las partes, ya fuesen particulares o corporaciones dependientes de la administración civil interesadas en un negocio de que se hallase conociendo un juzgado o tribunal, podían proponer las declinatorias que creyesen convenientes, pero solo habían de deducirlas ante la autoridad administrativa, esto es, el jefe político o el intendente de la provincia a que el juzgado correspondía porque solo éstos, como ya hemos reiterado, podían promover las contiendas de competencia.³⁹

Si ni la instancia de la parte ni la excitación del fiscal habían existido o no produjeron el efecto deseado, el gobernador debía oficiar al juzgado por medio de exhorto, exigiéndole para que se inhibiera, con expresión de los motivos que le asistían y citando siempre la norma en que se basaba para reivindicar el asunto.⁴⁰

Cuando la autoridad, que creía que el negocio era de su competencia, dependía del jefe político o gobernador, debía dirigirse a él manifestando las razones en que se fundaba. Si el gobernador las hallaba convincentes, hacía suyo el recurso. En caso contrario, lo desechaba y, desde entonces, solo los interesados quedaban habilitados para oponerse a la continuación del negocio en los tribunales, usando del remedio de la declinatoria de jurisdicción.⁴¹

El juzgado debía suspender toda actuación en el proceso mientras no se determinase la competencia por renuncia del jefe político o, en su caso, por decisión real, bajo pena de nulidad de cuanto después acordase. Así, podemos traer a colación sobre este punto la decisión del Consejo Real de 9 de julio de 1852, que anuló el procedimiento por haberse faltado a lo dispuesto en el citado artículo 7º. Concretamente, se interpuso interdicto contra una providencia del juez privativo de aguas de Orihuela, por la que mandaba quitar una losa que servía de puente sobre el azarbe de Palmera. Se inhibió de su conocimiento el juez de primera instancia, tras ser requerido por el gobernador de Alicante. Seguidamente, interpuso recurso de

39 Artículo 12 de la ley de 19 de abril de 1813, restablecida el 30 de agosto de 1830; y PELÁEZ DEL POZO, *Tratado teórico-práctico*, p. 427.

40 Artículo 6 del decreto de 4 de junio de 1847; PELÁEZ DEL POZO, *Tratado teórico-práctico*, p. 428; y GARCÍA GOYENA: *Febrero o librería de jueces*, vol. 6, p. 588.

41 GÓMEZ DE LA SERNA: *Tratado académico-forense*, vol. 1, pp. 55 y 56.

apelación de su auto a la Audiencia y ésta lo revocó. Tras remitir los autos al ministerio público para que sustanciase el incidente de competencia, la Sala mandó que se atuviese aquél a su primera sentencia. Dictado el auto restitutorio y puesto en conocimiento del gobernador, ofició éste al juzgado para que dejase sin efecto dicho auto. Pero el juez no accedió, declarándose competente. Se interpuso, en consecuencia, apelación de este auto y del restitutorio, siendo ambos revocados por la Sala, menos en lo relativo a la reposición de la losa. Al llevar ésta a efecto, se resistió el juez privativo de aguas, lo que apoyó el gobernador, quien elevó el expediente al Gobierno. El Consejo Real declaró que la Audiencia había infringido el artículo 7º citado y el 309 del Código Penal; anuló lo actuado desde el auto en que la Audiencia mandó al inferior proceder después de requerido de inhibición; condenó en costas a los magistrados que votaron este auto y ordenó devolver los autos para que se fallara sobre la competencia.⁴²

Es necesario indicar que el juez debía avisar del recibo del exhorto al jefe político y también había de comunicarlo al fiscal y a cada una de las partes dentro de tres días como máximo.⁴³ Este trámite de audiencia era indispensable porque sólo entonces las partes podían intervenir en la sustanciación de la competencia. Su omisión, lo mismo que la del promotor fiscal, se estimaba que era un vicio sustancial, que provocaba la anulación de todo lo actuado con posterioridad.⁴⁴

Una vez citados los litigantes y el fiscal, con indicación del momento para la vista del artículo de competencia, el requerido proveía auto motivado por el que se declaraba competente o, en su caso, inhibido del conocimiento, dejando a la Administración, en este segundo supuesto, expeditas sus funciones. Si se interponía apelación contra dicho auto judicial, se sustanciaba la competencia en segunda instancia de la misma forma que en la primera. El nuevo que se dictase no se podía recurrir.⁴⁵

42 Artículo 7 del decreto de 4 de junio de 1847. El artículo 309 del Código penal de 1848 castigaba con multa de 20 a 200 duros al empleado público que continuare procediendo después de requerido legalmente de inhibición. Decisión del Consejo Real de 9 de julio de 1852 (col. Leg. 1852, t. 56, nº 43).

43 Artículo 8. La omisión de este trámite es causa de nulidad. Decisiones del Consejo Real de 18 de agosto de 1847 (col. Leg. 1847, t. 41, nº 66), 20 de junio (col. Leg. 1849, t. 47, nº 32) y 12 de julio de 1849 (col. Leg. 1849, t. 47, nº 32), 19 de junio (col. Leg. 1850, t. 50, nº 31), 18 de octubre de 1850 (col. Leg. 1850, t. 51, nº 49) y 20 de agosto de 1852 (col. Leg. 1852, t. 56, nº 52); y GARCÍA GOYENA, *Febrero o librería de jueces*, vol. 6, p. 589.

44 Decisión del Consejo Real de 3 de enero de 1849 (col. Leg. 1849, t. 46, nº 9).

45 Artículo 10 del decreto de 4 de junio de 1847; y GARCÍA GOYENA, *Febrero o librería de jueces*, vol. VI, p. 589.

Si la declaración de incompetencia se había producido por sentencia firme, se había de enviar los autos, dentro del segundo día, al jefe político. El escribano de la causa tenía realizar un breve resumen de ellos con certificado de su remesa. En caso contrario, si el tribunal se declarase competente, exhortaba al jefe político para que dejase libre el ejercicio de su jurisdicción o, en su defecto, tuviese por formada la competencia. En el referido exhorto se tenían que incluir los informes del fiscal en cada instancia y los autos con que, en cada una, se hubiese concluido el artículo.⁴⁶ El motivo que justificaba el por qué se hacía esto era para que el gobernador conociese las razones que el tribunal había tenido presentes para dictar su fallo y así contara con suficientes argumentos para decidir si seguía o no con la contienda. La falta de estos datos se estimaba que era un defecto sustancial, que imposibilitaba resolver la competencia.⁴⁷

Una vez escuchado el parecer del Consejo provincial, dirigía el jefe político, dentro de los tres días de haber recibido el exhorto, nueva comunicación al requerido, insistiendo o no, en estimarse competente.⁴⁸ Bien es cierto que el citado término era susceptible de ser ampliado, siempre que concurriera una justa causa.⁴⁹

En el supuesto de que el jefe político tomara la determinación de desistir de la competencia, quedaba despejado el ejercicio de la jurisdicción al requerido y, por ende, podía continuar conociendo del negocio, como si nunca se hubiera intentado la competencia.⁵⁰ No obstante, si durante el

46 Artículos 9 al 12 del decreto. Decisión del Consejo Real de 3 de enero de 1849; y GARCÍA GOYENA, *Febrero o librería de jueces*, vol. VI, p. 589.

47 Decisión del Consejo Real de 3 de enero de 1849 (col. Leg. 1849, t. 46, n° 9); y GÓMEZ DE LA SERNA, *Tratado académico-forense*, vol. 1, p. 58.

48 Artículo 13 del decreto de 4 de junio de 1847. Decisión de 3 de enero de 1849 (col. Leg. 1849, t. 46, n° 13): "Siendo el objeto principal del real decreto de 4 de junio de 1847 evitar competencias infundadas, no puede menos de calificarse de vicio sustancial la inobservancia de los artículos 12 y 13 del mismo"; y PELÁEZ DEL POZO, *Tratado teórico práctico*, pp. 427 a 432.

49 Decisión del Consejo Real de 27 de octubre de 1847 (col. Leg. 1847, t. 42, n° 82). Como aclara GARCÍA GOYENA, *Febrero o librería de jueces*, vol. 6, p. 589: "el requerimiento de inhibición y la persistencia del gobernador son dos actos distintos que no pueden confundirse en una diligencia, bajo nulidad, aunque las autoridades rivales tuvieren pendiente otra competencia anterior que versare sobre hechos de igual naturaleza y en la hubieren cumplido con ambas formalidades separadamente, pues el segundo proceso no puede considerarse como continuación del primero".

50 Artículo 14 del decreto de 4 de junio de 1847; y GÓMEZ DE LA SERNA, *Tratado académico-forense*, vol. 1, p. 59.

transcurso del procedimiento, rectificase la autoridad administrativa, creyendo que había lugar a la promoción de la competencia, podía plantearla nuevamente. En cualquier caso, es preciso aclarar que no estaba autorizado a entrometerse en el conocimiento del asunto por medio de providencias distintas a la competencia, pues si el jefe político incurría en este abuso, el juez quedaba autorizado a plantear una queja formal sobre lo acaecido al Ministerio de la Gobernación, informando también al de Gracia y Justicia.⁵¹

Si, en cambio, el jefe político manifestase que insistía en sus pretensiones, ambos contendientes debían enviar al Ministerio de Gobernación las actuaciones que ante cada cual se hubieren instruido, con aviso recíproco de haberse verificado la remesa.⁵² Conviene subrayar sobre este punto que aquí se produjo una importante variación respecto a lo que se hacía antes de la entrada en vigor del decreto que comentamos porque, tradicionalmente, tanto la autoridad judicial como la administrativa lo hacían a aquel de quien directamente dependían. Indudablemente, este cambio se hizo con la intención de que se mejorase la unidad y brevedad de las actuaciones.⁵³

Profundizando en esta cuestión, surge la incertidumbre de si podría declarar su incompetencia un juez tras la notificación al gobernador donde insistía en justo lo contrario. En principio, habría que estimar que sí, ya que, siendo la finalidad de la reclamación del jefe político evitar las injerencias de la autoridad judicial en cuestiones propias del orden administrativo, si el tribunal reconocía su incompetencia, estaba implícitamente aceptando la de la autoridad administrativa. Sin embargo, algún autor estimó que no cabía tal opción, ya que no se concebía que pudiera decidir un tribunal sobre un asunto previamente resuelto y que, por tanto, una vez formalizada la contienda solo podía decidirse por el rey.⁵⁴

Cuando ninguno de los contendientes desistía, el conflicto se formalizaba y, por ende, era necesario dirimirlo por decisión de la autoridad competente, que no era otra que el rey a consulta de su Consejo.⁵⁵ Conviene aclarar que no decidía el monarca estas competencias como jefe del orden administrativo, sino como jefe supremo del Estado, en su condición de fuente y regulador de todas las jurisdicciones.

51 ESCRICHE, *Diccionario razonado*, vol. 2, p. 425.

52 Artículo 15 del decreto. Decisión del Consejo Real de 25 de agosto de 1849 (col. Leg. 1849, t. 47, n° 45).

53 GÓMEZ DE LA SERNA, *Tratado académico-forense*, vol. 1, p. 60.

54 ESCRICHE, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, vol. 2, p. 429.

55 Artículo 1 del decreto de 4 de junio de 1847.

La manera de preparar esta decisión era sencilla. Como hemos apuntado, los contendientes debían remitir los autos al Ministerio de la Gobernación, que serían remitidos dentro de los dos días siguientes al Consejo Real.⁵⁶ La secretaria de éste los reenviaba a la sección de Gracia y Justicia, que por sí sola o en unión de la de lo contencioso, instruía el expediente y preparaba la resolución definitiva en la forma que estimaba más oportuna, la cual, en su día, se sometía a la discusión y resolución del Consejo pleno, dentro de dos meses a partir del instante en que se entregaron al sínodo los autos.

La resolución tenía fuerza normativa de real decreto y se remitía al monarca por medio del Ministerio de la Gobernación, acompañando todas las diligencias que se hubiesen realizado durante el transcurso de la contienda. Igualmente, debía dirigirse copias literales de la consulta formulada al ministro o ministros de quienes dependieran los otros jueces y autoridades que también hubiesen participado en el conflicto. Si no se conformasen con la decisión consultada, podían reivindicar los autos originales, a fin de defender más adecuadamente las facultades propias de su ramo. Esta reclamación debían verificarla dentro de los quince días posteriores a aquel en que el Consejo Real les hubiese pasado las copias de su consulta, pues transcurridos, sin que se hubiese hecho la referida reclamación al ministro de la Gobernación, se entendía que los demás ministros interesados estaban conformes con el dictamen del Consejo Real.

Hecha la reclamación antes de expirar dicho término y no conformándose con la decisión motivada del Consejo debían, a la mayor brevedad, transmitirlo al titular de Gobernación, si ya no lo hicieron desde luego al pedirle los autos para que éste sometiera la decisión consultada al Consejo de Ministros.

En éste se discutía y aprobaba por mayoría de votos para proponer al rey la decisión. Dicha propuesta del Gabinete no se podía recurrir. Para su cumplimiento y al objeto de que sirviera de referente en casos similares se comunicaba a los contendientes dentro de un mes, que empezaba a computarse desde el momento de la consulta elevada por el Consejo Real. Finalmente, se devolvían los autos a aquél a cuyo favor se decidiera.⁵⁷

Los términos de las actuaciones en las contiendas de competencia eran

56 Artículo 17 del decreto de 4 de junio de 1847; y GARCÍA GOYENA, *Febrero o librería de jueces*, vol. 6, p. 590.

57 Artículos 18 al 21 del decreto de 4 de junio de 1847; Decisión de 4 de agosto de 1847; PELÁEZ DEL POZO, *Tratado teórico-práctico*, pp. 436 y 437; GARCÍA GOYENA, *Febrero o librería de jueces*, vol. 6, p. 590; y VICENTE Y CARAVANTES, *Tratado histórico, crítico-filosófico*, t. I, p. 317.

improrrogables, si bien no invalidaba lo que autoridades judiciales o jefes políticos practicaran conforme a las disposiciones del mencionado decreto, después de transcurridos, ni hacía expirar el derecho respectivo de ellos.

Con claridad se expresó sobre este asunto el Consejo Real en el conflicto planteado por el gobernador de Lugo contra el juez de primera instancia de la capital lucense a raíz de haberse ordenado la expropiación, por causa de utilidad pública, de la casa de baños minero-termales que allí existía. Aunque el jefe político tenía que haber dirigido al juez, conforme a lo consignado en el artículo 13 del real de decreto que nos ha ocupado en estas líneas, dentro de los tres días de haber recibido su exhorto, la comunicación reclamando su competencia, no lo hizo hasta que pasaron nueve. Pretendió justificar su demora en que el Consejo provincial había estado centrado en las operaciones de la quinta y no pudo abordar ese asunto con anterioridad. El Consejo Real declaró sobre el particular que el carácter improrrogable que el artículo 21 del decreto daba a los términos señalados en él tanto a los jefes políticos como a los jueces y tribunales no invalidaba lo que cualquiera de ellos realizase conforme a esa norma, una vez transcurridos, ni hacía caducar el derecho de los mismos, porque "el decreto no lo declaraba expresamente así y también porque estos términos se concedían no para el uso de un derecho renunciabile, sino para el cumplimiento de un deber que tenía por principal fin conservar la mutua independencia entre la autoridad judicial y la administrativa".⁵⁸

A MODO DE CONCLUSIÓN

Como hemos indicado en las líneas anteriores, tradicionalmente los conflictos competenciales que pudieran surgir entre autoridades administrativas y judiciales se resolvían apelando a la "buena fe" de ambas. Ante la indudable inseguridad jurídica que ello provocaba, el decreto de 6 de junio de 1844 dio un primer paso al establecer que fuesen los ministros de quienes dependían las autoridades en conflicto los que acordasen la mejor solución y, en caso de discrepancia, invocasen la intervención del Consejo Real. Fue a raíz de la promulgación de las leyes de 2 de abril de 1845, que fijó las atribuciones de los Consejos provinciales, y el real decreto de 22 de septiembre de ese mismo año, que detalló las del Consejo Real, cuando

58 Decisión del Consejo Real de 27 de octubre de 1847 (col. Leg. 1847, t. 42, n° 80).; GARCÍA GOYENA, *Febrero o librería de jueces*, vol. 6, p. 590; PELÁEZ DEL POZO: *Tratado teórico-práctico*, p. 438; y ESCRICHE, *Diccionario razonado*, vol. 2, p. 430.

se estimó imprescindible promulgar una nueva disposición que viesese a actualizar y mejorar al citado real decreto de 6 de junio de 1844.

Para dar respuesta a esta reivindicación se promulgó el real decreto de 4 de junio de 1847, con el que se determinó quien debía promover estas contiendas de competencia. De todas las autoridades se decidió que solo los jefes políticos, más tarde gobernadores provinciales, pudieran promover los conflictos que se originasen entre las administrativas y judiciales, pues se estimaba que eran los únicos que más convenientemente podían ejercitar estas acciones en representación del Estado y de las atribuciones del poder ejecutivo, dada su condición de principales agentes en las provincias. Asimismo, este decreto sirvió para concretar las circunstancias que debían concurrir para que se promoviera una cuestión o contienda de competencia, así como el modo de provocarla y sustanciarla.