

ticia civil ordinaria, y de aquí el que se hayan establecido las reglas especiales á que se refieren los artículos 112 y 113 para dirimir los conflictos de jurisdicción ó invasión de atribuciones que entre una y otra puedan ocurrir. Conforme á estas reglas, un juez ó tribunal eclesiástico puede requerir de inhibición á otro secular; pero tal requerimiento no produce el efecto de suspender los procedimientos, ni sirve de base para que entre ambos jueces se formalice una cuestión de competencia: si el juez secular no se inhibe, seguirá conociendo del asunto, sin perjuicio de lo que resuelva su superior inmediato, si el eclesiástico entabla el recurso de queja que permite el art. 113.

En la práctica anterior á la ley orgánica, por la interposición de la declinatoria no se consideraba al juez privado de jurisdicción para conocer á la vez de cualquier otro incidente que pudiera suscitarse en el mismo asunto, y sólo quedaba en suspenso la contestación á la demanda principal. No así en las inhibitorias, en virtud de las cuales era absoluta la suspensión de los procedimientos, como hemos indicado, y el juez requerido no se creía facultado para sustanciar ni resolver incidente alguno que naciera de aquel asunto, aunque tuviera el carácter de urgente. De este rigorismo resultaban á veces perjuicios irreparables, y á remediarlos se dirige la facultad que el párrafo 2.º del presente artículo concede al juez requerido para que durante la suspensión, ó sea mientras se sustancia y decide la competencia, pueda acordar, á instancia de parte legítima, y nunca de oficio, la práctica de cualquiera actuación ó diligencia que, á su juicio, sea absolutamente necesaria, y de cuya dilación pudieran resultar perjuicios irreparables para la parte que la solicite. Podrán considerarse en este caso las medidas necesarias para atender á la administración, custodia y conservación de los bienes embargados ó litigiosos, ó á la seguridad y depósito de las personas, que se determinan para un caso análogo en el art. 390, y cualesquiera otras de igual índole. La ley deja al prudente arbitrio del juez, "á su juicio," la apreciación de la necesidad y urgencia de la medida, la cual, por tanto, será ejecutada desde luego, no obstante apelación, la que sólo podrá admitirse en un efecto, conforme al art. 383.

#### Artículo 115.

Todas las actuaciones que se hayan practicado hasta la decisión de de las competencias, serán válidas, sin necesidad de que se ratifiquen ante el Juez ó Tribunal que sea declarado competente.

Según las leyes 12 y 15, tít. 22 de la Partida 3.ª, es nula la sentencia que sea dada por juez incompetente, ó que no tenga poderío para juzgar, ó esté incapacitado. Partiendo de este principio, al establecerse el recurso de nulidad en 1838, y después el de casación por la ley de 1855, entre las causas que dan lugar á dicho recurso por quebrantamiento de forma, se determinó la incompetencia de jurisdicción, y así se reproduce en el art. 1693 de la nueva ley. Como el efecto legal de este recurso es la reposición de los autos al estado que tenían cuando se cometió la falta, se estimaba, como consecuencia indeclinable de este precepto, la nulidad de todo lo actuado ante el juez declarado incompetente. De todo esto se deducía la necesidad, cuando se daba lugar á la inhibitoria ó á la declinatoria, de reproducir la demanda ante el juez competente, y de ratificar ante el mismo todo lo actuado en el juzgado incompetente, y así se practicaba.

Pero esta práctica, aunque conforme á la ley, era contraria al interés público y las más veces perjudicial á los litigantes, los cuales tenían que sufrir las dilaciones y gastos consiguientes á la ratificación ó reproducción de todo lo actuado. Con el objeto, sin duda, de evitar estos perjuicios, se dictó el art. 398 de la ley orgánica de 1870, del cual es copia exacta el que estamos comentando. Por él se da validez y eficacia á todo lo actuado en el juzgado incompetente, sin necesidad de que se ratifique ante el juez ó tribunal que sea declarado competente. Debe cesar, por tanto, la práctica antigua de reproducir la demanda, limitándose la parte interesada á pedir en el juzgado, á quien se remitan los au-

tos, lo que proceda para que sigan su curso en el estado en que se hallaban cuando se promovió la cuestión de competencia.

Aunque habla dicho artículo de "todas las actuaciones" que se hayan practicado "hasta la decisión" de la competencia, no puede menos de entenderse con la limitación que exige el 114 que le precede. Según éste, promovida la cuestión de competencia por medio de la inhibitoria ó de la declinatoria, el juez que esté conociendo está obligado á suspender los procedimientos hasta que se decida la contienda, y sólo se le autoriza para acordar, á instancia de parte, la práctica de cualquiera actuación que sea absolutamente necesaria y de cuya dilación pudieran resultar perjuicios irreparables. Pues bien, el art. 115 se refiere necesariamente á estas actuaciones y á las practicadas antes del requerimiento de inhibición: en las unas y las otras procedió el juez legalmente; respecto de éstas, porque la ley no le permite inhibirse de oficio, y de aquellas, porque le facultó para ello, lo cual justifica el que se las considere válidas sin necesidad de que se ratifiquen. Pero no puede referirse á lo actuado ilegalmente contra el precepto expreso de la ley y hasta incurriendo en responsabilidad criminal, en cuyo caso se hallan las actuaciones relativas á la demanda principal y sobre cualquier incidente que no sea de notaria urgencia, practicadas después del requerimiento de inhibición. Creemos, por tanto, que sólo podrán tenerse por válidas estas actuaciones cuando las ratifiquen los interesados expresa ó tácitamente. Deberá entenderse que existe la ratificación tácita cuando insten la continuación del procedimiento sin pedir la nulidad de lo actuado con ese vicio; pero si la pide alguna de las partes, lo procedente será decretarla, porque es nulo lo que se actúa en ese período de suspensión, como tiene declarado el Tribunal Supremo (1).

### SECCION CUARTA.

#### DE LOS RECURSOS DE QUEJA CONTRA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

Aunque extrañas á disposiciones análogas de nuestras actuales leyes procesales las que contiene esta "Sección" y el siguiente "Título III," sin embargo los reproducimos con sus comentarios correspondientes á fin de que se conozca en toda su integridad por nuestros suscritores la ley Española de que se ocupa este libro.

#### Artículo 116.

Los Gobernadores de provincia son las únicas Autoridades que podrán suscitar en nombre de la Administración competencias positivas ó negativas á los Juzgados y Tribunales por exceso de atribuciones, en el caso de que éstos invadan las que correspondan al orden administrativo.

(1) Según la ley 12, tít. 22, Part. 3.ª, es nulo lo que ejecuten los jueces que carecen de jurisdicción, y no teniéndola los que sobre ella contienden mientras no se decida la competencia, se deriva de aquí la doctrina legal, admitida por la jurisprudencia de los Tribunales, de que es también nulo cuanto se practique en aquel período con relación al punto cuestionable. ("Sent. en cas. de 10 de Junio de 1865.")

Declarada la incompetencia de un Juzgado para conocer de una demanda, es indudable que el secuestro de bienes, su anotación preventiva, y todo cuanto hubiese acordado en aquel asunto el Juez incompetente, adolece del vicio de nulidad. ("Id. id. de 10 de Mayo de 1876.")

## Artículo 117.

Las competencias positivas ó negativas que la Administración suscitaré á los Jueces y Tribunales, se sustanciarán y decidirán en la forma establecida por las leyes y reglamentos que la determinen.

## I

En la base 2.<sup>a</sup> de las aprobadas por la ley de 21 de Junio de 1860 para la reforma de la del Enjuiciamiento civil, se ordenó que se refundieran en ésta, con las ampliaciones, modificaciones y reformas que se considerasen convenientes, las disposiciones de la ley orgánica del Poder judicial sobre competencias. Entre estas disposiciones se hallan las de sus artículos 286 y 287, que se han reproducido literalmente en los dos que son objeto de este comentario. Podrá decirse que, en rigor, estas disposiciones son propias de las leyes orgánicas de la Administración: sin embargo, se incluyeron en la del Poder judicial, en consideración sin duda á la relación íntima que tienen con las atribuciones y procedimientos de los juzgados y tribunales ordinarios, y por esta misma consideración, y en cumplimiento de la base antes indicada, se han incluido en la presente.

Y creemos que no puede decirse con fundamento que estén aquí fuera de su lugar, ni que sean impertinentes ó supérfluas. Es un deber de los jueces y tribunales, como de toda autoridad, sostener la jurisdicción y atribuciones de la Constitución y las leyes les confieren, y á la ley corresponde determinar los medios que hayan de emplearse para dirimir los conflictos á que da lugar la invasión de atribuciones. Estos conflictos son frecuentes entre las autoridades judiciales y las administrativas, pues aunque se ha procurado, desde que existe el régimen constitucional, deslindar sus respectivas atribuciones, antes confundidas, no se ha conseguido fijar el límite, ni era fácil realizar ese objeto, como lo demuestra la multitud de competencias, que aún se promueven después de tantos años, y cuya resolución se publica en la "Gaceta." Lo natural es que la autoridad invadida requiera de inhibición á la invasora, como se establece en la sección anterior; pero por consideraciones de orden público, á fin de que la acción administrativa no sea embarazada por nada ni por nadie, para que pueda llenar su objeto de procurar el bien general de los administrados y satisfacer las necesidades públicas, á veces urgentísimas ó ineludibles, se ha concedido á la Administración el privilegio de que ninguna otra autoridad pueda requerirle de inhibición, á la vez que ella puede hacerlo á todas las demás. Y no era procedente y de notoria conveniencia consignar en la ley de Enjuiciamiento civil esta excepción, á veces olvidada por los que debían cumplirla, y ordenar el procedimiento á que en tales casos hayan de sujetarse los jueces y tribunales? Pues á este fin se dirigen las disposiciones de la presente sección.

En confirmación de lo que acabamos de exponer, es de notar, que en la ley de gobierno y administración de las provincias de 25 de Setiembre de 1863, entre las atribuciones de los gobernadores consignadas en su art. 10, se expresó la de "provocar competencias á los tribunales y juzgados, cuando éstos invadan las atribuciones de la Administración." Esto mismo se repitió en el núm. 8.<sup>o</sup> del art. 81 de la ley orgánica provincial de 21 de Octubre de 1868, publicada á raíz de la revolución. Pero se suprimió dicha atribución en la nueva ley provincial de 20 de Agosto de 1870, como también en la de 2 de Octubre de 1877, vigente en la actualidad, no obstante haberse adicionado en esta, entre las reformas que hizo á la de 1870, el art. 69 que dice: "Corresponde al Rey decidir las competencias de jurisdicción y atribuciones entre las Autoridades administrativas y los tribunales ordinarios y especiales. Las Comisiones provinciales serán siempre consultadas sobre las providencias declarando la competencia ó incompetencia en esos conflictos."

¿Se hizo esta supresión para privar á los gobernadores de provincia de la facultad antes expresada? De ningún modo, puesto que han seguido y siguen ejer-

ciéndola, sin que á nadie se le haya ocurrido ponerla en duda. Luego no pudo ser otra la causa de tal supresión en las dos últimas leyes provinciales, que la de hallarse consignada dicha facultad en el art. 286 de la ley orgánica del Poder judicial, publicada también en 1870, y haber considerado aquellos legisladores que en esta ley tenía su colocación más propia y adecuada. Y como, además, el Gobierno estaba obligado por la ley de bases á refundir en la de Enjuiciamiento civil todas las disposiciones de aquella relativas á competencias, según ya se ha dicho, resulta demostrada la falta de fundamento con que algunos censuran la nueva ley por haberse incluido en ella los dos artículos que son objeto de este comentario.

## II

Entrando ya en el exámen de estos artículos, debemos llamar la atención acerca de que, según el 116, los gobernadores de provincia son las "únicas" autoridades que pueden suscitar en nombre de la Administración competencias positivas ó negativas á los juzgados y tribunales. En el Real decreto de 6 de Junio de 1844, primera disposición en que se dictaron reglas para estas competencias, sólo se dijo que podrían promoverlas los jefes políticos, hoy gobernadores de provincia; pero en el de 4 de Junio de 1847 ya se les dió exclusivamente esta facultad, lo propio que en el reglamento de 25 de Setiembre de 1863. Según la ley de esta fecha, el gobernador era la autoridad superior en el orden administrativo y económico de cada provincia y, en tal concepto y en el de representante del poder ejecutivo, era la única autoridad que podía promover competencias á los tribunales y juzgados, cuando éstos invadieran la jurisdicción ó atribuciones que por la ley correspondían á los funcionarios, autoridades ó tribunales del orden administrativo.

De esta facultad de los gobernadores estuvieron excluidos en su origen los negocios de Hacienda, respecto de los cuales se reconoció en los intendentes, como autoridad superior del ramo en cada provincia, la misma facultad concedida á los jefes políticos para promover competencias á los tribunales y juzgados, y así resulta de varias decisiones de competencia dictadas á consulta del Consejo Real, hasta que por Real decreto de 28 de Diciembre de 1849 fueron suprimidas aquellas autoridades, confirmandose las atribuciones de ambas á los gobernadores de provincia que entonces se crearon (1).

Otra excepción se estableció á favor del Tribunal de Cuentas, organizado por la ley de 25 de Agosto de 1851. En el artículo 218 de su reglamento de 2 de Setiembre de 1853 se dijo: "Cuando los tribunales ó juzgados del fuero común ó fueros especiales, ó los jefes superiores y dependencias centrales de la Administración usurpen la jurisdicción ó las atribuciones del Tribunal de Cuentas, propondrá el presidente la oportuna competencia, que se sustanciará y resolverá en la forma que dispone el Real decreto de 4 de Junio de 1847." No se ha reproducido esta disposición en la nueva ley orgánica del mismo Tribunal de 25 de Junio de 1870, ni en el reglamento para su ejecución de 8 de Noviembre de 1871; de suerte que quedó sin efecto dicha excepción, y al publicarse la nueva ley de Enjuiciamiento civil era regla general y absoluta la establecida en el art. 286 de la orgánica del Poder judicial de 1870, reproducido en aquella, de que los gobernadores de provincia son las únicas autoridades que pueden promover cuestiones de competencia á los juzgados y tribunales.

(1) En 1869 se dió nueva organización á la administración económica de las provincias, creándose los jefes económicos con más facultades que tenían los administradores. Se dudó si tendrían la de promover competencias en los asuntos de Hacienda, y á quién correspondía emitir el dictámen que daban los suprimidos Consejos provinciales, y por orden del Regente del Reino de 6 de Abril de 1870 se declaró como regla general: que los Gobernadores de las provincias eran los únicos que tenían la facultad para provocar competencias en los asuntos de Hacienda; y que interinamente y hasta que se dictase una resolución definitiva, correspondiera en dichos asuntos á las Salas contencioso-administrativas de las Audiencias emitir el dictámen que las disposiciones anteriores habían reservado á los Consejos provinciales.

Pero después de publicada la presente ley se ha establecido una excepción á la regla general de su art. 116. Una de las reformas hechas en Hacienda por las varias leyes publicadas en Diciembre último de 1881, ha sido la de crear los delegados de Hacienda como autoridad económica superior en las provincias, y se les ha dado la facultad de que tratamos en los asuntos de este ramo. La base 24, de las aprobadas por la ley de 31 de Diciembre de 1881 para el procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas, dice así: "Los delegados de Hacienda en las provincias son las autoridades únicas encargadas de provocar las competencias á los tribunales ordinarios en las cuestiones referentes á dicho ramo. Estas competencias se sustanciarán y decidirán en la forma establecida en los artículos 57 y siguientes del reglamento de 25 de Setiembre de 1863, reformado en 22 de Octubre de 1886, para la ejecución de la ley de gobierno y administración de las provincias, sancionada en la primera de dichas fechas." Esta misma disposición se repite en los artículos 61 y 62 del reglamento para la ejecución de aquella ley, aprobado también en 31 de Diciembre de 1881, añadiéndose en el art. 65 que se oirá al abogado del Estado de las administraciones económicas en los casos en que, cuando el gobernador promueve la competencia, debe ser oída la Comisión provincial.

Tal es el estado actual de nuestra legislación sobre la materia de que tratamos. Los jueces y tribunales no pueden en ningún caso, como se previene en el art. 118, suscitar cuestiones de competencia á las autoridades del orden administrativo ni del económico, á fin de que no se embarace la marcha de la Administración, al paso que estas pueden promoverlas contra aquellos para reclamar los negocios, cuyo conocimiento corresponda á dichas autoridades. Pero no todos los que crean invadidas sus atribuciones, aunque sean las de la jurisdicción contencioso-administrativa, pueden suscitar tales conflictos, sino solamente los gobernadores de provincia y los delegados de Hacienda; éstos en cuanto á los asuntos de su ramo, y aquellos respecto de los demás, á cuyas autoridades deben acudir los demás funcionarios de la Administración, cualquiera que sea su categoría, desde los alcaldes hasta los Ministros de la Corona, incluidas las Diputaciones y Comisiones provinciales, para que promuevan la competencia si la estiman procedente. Por consecuencia, si un juez ó tribunal fuese requerido de inhibición por cualquiera autoridad ó corporación del orden administrativo ó económico que no sea el gobernador ó el delegado, no debe aceptar la contienda ni suspender sus procedimientos, contestándolo así al requirente para los efectos oportunos; y si la aceptare y se sustanciara, la resolución será declarar mal formada la competencia y que no ha lugar á decidirla: así se ha declarado á consulta del Consejo de Estado, y antes del Consejo Real, en cuantos casos de esta clase han ocurrido, como también siempre que ha sido promovida la competencia por la autoridad judicial.

Los gobernadores y delegados no pueden reclamar los negocios de que estén conociendo los jueces ó tribunales, sino en el caso de que corresponda su conocimiento á la Administración activa ó á la contenciosa "en virtud de disposición expresa," cuyo texto deben citar y exponer en el requerimiento de inhibición. Así lo ordenan los artículos 53 y 57 del reglamento de 1863, que luego se insertará, y está sancionado por la jurisprudencia constante del Consejo de Estado, según la cual no es lícito á la autoridad administrativa provocar competencia á los tribunales de justicia sino cuando el requerimiento de inhibición pueda fundarse "en ley ó disposición expresa de carácter general," que atribuya á la Administración el conocimiento del negocio. (1) Esto aparte de las prohibiciones que establece el art. 54 de dicho reglamento.

Indicaremos, por último, que tanto los jueces municipales y los de primera instancia, como las Audiencias y el Tribunal Supremo, pueden ser requeridos de inhibición por los gobernadores y delegados, cuando conozcan de negocios pertenecientes á la Administración, que no sean de los exceptuados por el art. 54 del reglamento ya citado. En cuanto al Supremo como tribunal de Casación, debiera hallarse excluido, tanto por la naturaleza especial de su jurisdicción

(1) Decisiones de competencia, á consulta del Consejo de Estado, de 11 de Junio y 15 de Julio de 1870, 22 de Marzo de 1872, y otras muchas, anteriores y posteriores á éstas.

que nadie puede disputarle, por ser exclusivas sus atribuciones, como porque "el recurso de casación presupone la existencia de una ejecutoria que se trata de anular ó casar, y cuyo carácter de firme é irrevocable no pierde, mientras el Tribunal Supremo no declare que ha lugar al recurso." Se consignó esta doctrina en el decreto de 11 de Noviembre de 1870, publicado en la "Gaceta" del día 15 del mismo mes, por el que, de conformidad con lo consultado por el Consejo de Estado, se declaró que no debió suscitarse una competencia que el gobernador de la provincia de Gerona promovió al Tribunal Supremo en autos de que estaba conociendo por recurso de casación; añadiéndose en los mismos considerandos que, por la razón antedicha, la sentencia dictada por la Audiencia en dichos autos era ejecutoria cuando el gobernador requirió de inhibición al Tribunal Supremo, y que por tratarse de un negocio fenecido por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, no debió suscitarse la competencia, según lo dispuesto en el art. 54 del reglamento ya citado de 1863.

Este fué el primer caso de competencia suscitada al Tribunal Supremo: ocho años después ocurrió otro caso enteramente igual, y son los únicos que han tenido lugar hasta ahora. El gobernador de Cádiz promovió esta segunda competencia, á cuyo requerimiento se opuso el Tribunal Supremo, invocando la resolución del caso anterior y alegando otras razones no menos atendibles, por hallarse, como aquellas, ajustadas á la ley y á los buenos principios.

Sin embargo, de acuerdo también con el Consejo de Estado, se resolvió este caso en sentido contrario al anterior, decidiendo la competencia á favor de la Administración por Real decreto de 15 de Junio de 1878, publicado en la "Gaceta" del 6 de Agosto siguiente. Para estimar que el gobernador de Cádiz pudo suscitar esta contienda, se fundó dicha resolución en que el recurso de casación solo se da contra las sentencias definitivas, y en manera alguna contra las que se han declarado "firmes," porque contra éstas no cabe recurso alguno ordinario ni extraordinario, según el art. 668 de la ley orgánica del Poder judicial: "que las sentencias definitivas contra las cuales se interpone un recurso ordinario ó extraordinario, no pueden menos de quedar en suspenso durante la sustanciación del recurso, toda vez que el fallo puede ser en su día anulado ó revocado; y por lo tanto no cabe estimar en tal caso que el litigio está fenecido por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, circunstancia que sólo concurre cuando se ha declarado sentencia firme."

Compárese esta doctrina con la que sirvió de fundamento á la decisión de la competencia de 1870, ántes citada, y se verá que están en manifiesta contradicción. Salvos los respetos debidos á la ilustración del Consejo de Estado, creemos que en el segundo caso se separó de los buenos principios por haber desconocido la naturaleza y objeto del recurso de casación. Según la legislación por que se rige hoy y se regía este recurso, lo mismo en 1878 que en 1870, la sentencia definitiva de segunda instancia no pierde su carácter de firme é irrevocable por la circunstancia de haberse interpuesto contra ella el recurso de casación: en virtud de este recurso, el Tribunal Supremo podrá casarla y anularla, si estima que es contraria á la ley; pero no puede confirmarla ni revocarla, porque no es tribunal de alzada. También se puede rescindir y anular una sentencia firme en virtud del recurso de revisión, para cuya interposición concede cinco años el art. 1800 de la presente ley: ¿y no sería absurdo suponer que hasta el trascurso de este plazo no puede reputarse firme ninguna sentencia, porque pudiera ser anulada en su día, y por consiguiente, que puede la Administración mientras tanto suscitar la contienda de competencia? Como esto es insostenible, aparte de la irregularidad ó inconveniencia del procedimiento, es de esperar que el Consejo de Estado vuelva á la buena doctrina, si se presenta otro caso.

Y vamos á concluir este punto, citando otra decisión de competencia, dictada de conformidad también con lo consultado por el Consejo de Estado, que confirma nuestra opinión. Se siguió un juicio ordinario en rebeldía de un Ayuntamiento, y quedó firme la sentencia de primera instancia por no haber apelado ninguna de las partes: después, á instancia del mismo Ayuntamiento, el gobernador suscitó la competencia, y por decreto de 6 de Julio de 1870, publicado en la "Gaceta" de 16 de Agosto siguiente, se declaró mal formada y que no había debido suscitarse. Se fundó esta resolución, en que las sentencias dictadas en

rebeldía ponen fin al juicio y tienen autoridad de cosa juzgada, si dentro del término que fija la ley de Enjuiciamiento civil el litigante rebelde no solicitase ser oído y la Audiencia del territorio así lo acordare; y "que, mientras esta eventualidad no llegare á convertirse en hecho," la prohibición establecida en el art. 54 del reglamento de 25 de Setiembre de 1863 es aplicable á los litigios terminados por sentencia dictada en rebeldía."

Aplicando esta doctrina á nuestro caso, empleando sus mismas palabras, diremos que mientras no llegue á convertirse en hecho la eventualidad de que el Tribunal Supremo declare haber lugar al recurso de casación y case y anule la sentencia, esta pone fin al juicio y tiene autoridad de cosa juzgada, y por consiguiente, está comprendida en la prohibición antedicha, y el gobernador no puede suscitar contienda de competencia en el negocio ya terminado por dicha sentencia. Los casos son idénticos: si el recurso de audiencia contra la sentencia dictada en rebeldía es extraordinario, también lo es el de casación: ambas sentencias ponen fin al juicio: aunque cabe contra ellas un recurso extraordinario, éste no les priva de su carácter de ejecutorias ó de pasadas en autoridad de cosa juzgada, tanto que la una y la otra pueden ejecutarse: en las dos depende de una "eventualidad" el que lleguen á adquirir definitivamente el carácter de "firmas," según el nuevo tecnicismo legal: de consiguiente, si la una está comprendida en la prohibición del núm. 3 del art. 54 del reglamento de 1863, necesariamente ha de estarlo también la otra.

### III.

No es de la competencia de la ley de Enjuiciamiento civil ordenar el procedimiento para promover, sustanciar y decidir los conflictos de jurisdicción y atribuciones que ocurran entre la Administración del Estado y los tribunales de justicia, por depender de diferentes Ministerios las autoridades que en ellos han de intervenir y tener que sujetarse á disposiciones especiales. Por esto se ordena en el art. 117, copiado del 287 de la ley orgánica, que "las competencias positivas ó negativas, que la Administración suscitare á los jueces y tribunales, se sustanciarán y decidirán en la forma establecida por las leyes y reglamentos que la determinan." En el párrafo 2.º de este mismo comentario hemos indicado ya cuales sean estas leyes y reglamentos, y que lo vigente hoy sobre esta materia es el de 25 de Setiembre de 1863 en sus artículos 52 al 73, en los cuales se reprodujo con ligeras modificaciones el Real decreto de 4 de Junio de 1847, que había regido hasta entonces.

Quedaría incompleta esta materia si no insertáramos en este lugar la parte de dicho reglamento, á que deben sujetarse los jueces y tribunales para sustanciar las competencias que les promueva la Administración. Y debemos advertir que el Consejo de Estado exige con tanto rigor la observancia de todos y cada uno de los trámites que en él se determinan, que considera como vicio sustancial del procedimiento la inobservancia de cualquiera de ellos, por insignificante que parezca, declarándose, siempre que ocurre alguna de estas omisiones, mal formada la competencia y que no ha lugar á decidirla, con correcciones disciplinarias á los que incurrir en semejantes faltas, como puede verse en multitud de desiciones de esta clase. Para conocimiento de nuestros lectores, llamaremos la atención sobre los trámites que se hallan en este caso, por medio de "notas" á los artículos de dicho reglamento que, copiados de la edición oficial, se insertan á continuación.

"Reglamento de 25 de Setiembre de 1863, para la ejecución de la ley relativa al gobierno y administración de las provincias, sancionada en la misma fecha, con las modificaciones acordadas por Real órden de 22 de Octubre de 1866."

Art. 52. Corresponde al Rey, en uso de las prerogativas constitucionales, decidir las competencias de jurisdicción y atribuciones que ocurran entre las Autoridades administrativas y los Tribunales ordinarios y especiales.

Art. 53. En las cuestiones de atribución y de jurisdicción que se originen entre estas autoridades, sólo los Gobernadores de provincia (1) podrán proponer

(1) También los delegados de Hacienda pueden hoy promover contiendas de

contienda de competencia. Únicamente las suscitarán para reclamar los negocios cuyo conocimiento corresponda, en virtud de disposición expresa (1), á los mismos Gobernadores, á las Autoridades que de ellos dependen en sus respectivas provincias, ó á la Administración pública en general.

Las partes interesadas podrán deducir ante la Autoridad administrativa las declinatorias que creyeran convenientes.

Art. 54. Los Gobernadores no podrán suscitar contienda de competencia (2):

1.º En los juicios criminales, á no ser que el castigo del delito ó falta haya sido reservado por la ley á los funcionarios de la Administración, ó cuando, en virtud de la misma ley, deba decidirse por la autoridad administrativa alguna cuestión previa de la cual dependa el fallo que los Tribunales ordinarios ó especiales hayan de pronunciar.

2.º En los pleitos de comercio durante la primera instancia (3), y en los juicios que se sigan ante los Alcaldes como Jueces de paz (4).

3.º En los pleitos fenecidos por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada (5).

competencia á los tribunales ordinarios, pero únicamente, y con exclusión de los gobernadores, en los negocios ó cuestiones referentes á dicho ramo. ("Base 24 de la ley y art. 61 del reglamento de 31 de Diciembre de 1881, para el procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas.")

(1) La "disposición expresa" ha de ser de ley, reglamento ó otra disposición de carácter general, que atribuya á la Administración el conocimiento del negocio, como ya se ha dicho en la pág. 150.

(2) Y tampoco los delegados de Hacienda.—Para evitar la repetición de advertencias análogas en otros artículos de este reglamento, téngase presente que lo que en ellos se previene respecto de los gobernadores de provincia, es aplicable á los delegados de Hacienda, cuando estos promuevan la competencia.

(3) Nótese que se habla de "pleitos," y no de tribunales de Comercio, y como pleitos de comercio existen hoy lo mismo que antes, aunque fueron suprimidos sus tribunales especiales, ha de considerarse vigente esta disposición. Raro será el caso en que pueda pretender la Administración que le corresponde el conocimiento de un negocio de comercio; pero si ocurriese, sólo cuando pase á segunda instancia podrá promoverse la competencia, pues durante la primera lo prohíbe esta disposición, en consideración sin duda á que por regla general son de carácter urgente los asuntos de dicha clase, como lo exigen los intereses del comercio, y no sería conveniente embarazar su marcha.

(4) Cuando en 1863 se publicó este reglamento, existían ya los jueces de paz, creados en 1855, con todas las atribuciones judiciales en lo civil que antes tenían los alcaldes: sólo á descuido puede atribuirse el que, al trasladar á él esta disposición del Real decreto de 4 de Junio de 1847, se repitiera lo de los "juicios ante los alcaldes," cuya jurisdicción civil estaba ya suprimida, como después lo ha sido también la eriminal. Las atribuciones judiciales que tuvieron los alcaldes como jueces de paz y después los funcionarios de este nombre, residen hoy en los jueces municipales, creados por la ley orgánica de 1870, pero ampliadas á cantidades y negocios de que aquellos no podían conocer, pues su jurisdicción estaba limitada á los juicios de conciliación y á los verbales cuya cuantía no excediera de 200 reales. Esto da lugar á la duda de sí, en los juicios verbales que pasen de esta cantidad, y en los de desahucio de que conocen hoy los jueces municipales, podrán los gobernadores y delegados suscitar competencia. Creemos que sí, porque estos juicios no se seguían ante los alcaldes, únicos á que se limita la excepción, y porque no existe la razón en que ésta se fundaba, según se consignó en el Real decreto de 21 de Marzo de 1865 decidiendo una competencia, de no tener representación en los juzgados de paz el ministerio público, puesto que hoy la tiene en los juzgados municipales. Los actos de conciliación deben seguir excluidos, porque además del precepto legal, hoy no tienen el carácter de juicios. En cuanto á los de desahucio, del Real decreto de 21 de Diciembre de 1880 decidiendo una competencia á favor de la autoridad judicial, se deduce la doctrina que sostenemos.

(5) Lo mismo que "sentencia firme," que es la denominación que se da en la presente ley á la pasada en autoridad de cosa juzgada, entendiéndose por tal,

4.º Por no haber precedido la autorización correspondiente para perseguir en juicio á los empleados en concepto de tales.

5.º Por falta de la que deben conceder los mismos Gobernadores cuando se trate de pleitos en que litiguen los pueblos ó establecimientos públicos (1).

Sin embargo, en los dos casos precedentes quedará expedito á los interesados el recurso de nulidad á que pueda dar márgen la omisión de dichas formalidades.

Art. 55. Así los Jueces y Tribunales, oído al Ministerio fiscal, ó á excitación de éste, como los Gobernadores, oídos los Consejos provinciales (2), se declararán incompetentes, aunque no intervenga reclamación de Autoridad extraña, siempre que se someta á su decisión algún negocio cuyo conocimiento no les pertenezca (3).

Art. 56. El Ministerio fiscal así en la jurisdicción ordinaria como en las especiales, y en todos los grados de cada una de ellas, interpondrá de oficio declinatoria ante el Juez ó Tribunal respectivo siempre que estime que el conocimiento del negocio litigioso pertenece á la Administración. Cuando el Juez ó Tribunal no decretase la inhibición en virtud de la declinatoria, el Ministerio fiscal lo advertirá así el Gobernador, pasándole suscita relación de las actuaciones y copia literal del pedimento de declinatoria.

Art. 57. El Gobernador que comprendiese pertenecerle el conocimiento de un negocio en que se halle entendiendo un Tribunal ó Juzgado ordinario ó especial (4), le requerirá inmediatamente de inhibición, manifestando las razones que le

según el artículo 369, aquella contra la cual no cabe recurso alguno ordinario ni extraordinario, ya por su naturaleza, ya por haber sido consentida por las partes. Véase, sin embargo, lo que hemos expuesto anteriormente sobre el recurso de casación, p. 151. No tienen dicho carácter, para los efectos de la competencia, las sentencias recaídas en los juicios ejecutivos, en los interdictos, ni en cualquiera otro en que expedita á las partes su acción para el juicio ordinario, y por lo tanto, no puede estimarse fenecido el pleito para dichos efectos. ("Decisiones de competencia á consulta del Consejo de Estado de 8 de Agosto de 1858, 25 de Noviembre de 1867, 24 de Marzo de 1870, 22 de Junio de 1871 y otras.")

(1) Según se ha declarado repetidas veces, la falta de reclamación gubernativa que ha de preceder á la judicial no es motivo suficiente para fundar la competencia administrativa, toda vez que, siendo aquel un trámite previo, semejante al acto conciliatorio, su omisión sólo puede constituir un vicio del procedimiento, que debe apreciar el tribunal que entiende del asunto. ("Decis. de comp. á consulta del Consejo de Estado, de 27 de Noviembre de 1880: id. id. de 3 de Junio de 1864, 11 de Junio de 1870, 19 de Abril de 1878 y otras muchas.")

(2) Hoy las Comisiones provinciales ("art. 69 de la ley provincial de 2 de Octubre de 1877.") y en los asuntos de interés de la Hacienda, los abogados del Estado de las administraciones económicas ("art. 65 del reglamento de 31 de Diciembre de 1881 para el procedimiento económico administrativo.")

(3) Las cuestiones de competencia entre la Administración y los tribunales de justicia deben decidirse cuando aparezcan, cualesquiera que sean el estado del pleito y los actos de aquiescencia ó sumisión de las partes, porque no cabe prorrogar la jurisdicción de uno á otro orden, y porque son del orden público tales cuestiones. ("Reales decretos sentencias á consulta del Consejo de Estado, de 5 de Julio de 1848 y de 11 de Marzo de 1867, y decisiones de compet. de 30 de Julio de 1866, 16 de Octubre de 1867 y otras.")

(4) El "negocio" á que este artículo se refiere ha de ser "litigioso," como se dice expresamente en el artículo anterior, de suerte que, para que haya lugar á dirimir los conflictos de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades administrativas y las judiciales, es indispensable que en ellos "se dispute á un tribunal el ejercicio de su jurisdicción contenciosa." De esta doctrina consignada en Real decreto de 12 de Julio de 1849, decidiendo una competencia entre el Jefe político y el Juez de primera instancia de Castellón sobre á quien correspondía rubricar los libros de los comerciantes, se deduce que no pueden suscitarse dichos conflictos para disputar á un juzgado ó tribunal el ejercicio de su jurisdicción voluntaria, ni el de las atribuciones de otra índole, fuera de la contenciosa, que les confiera la ley.

asistan, y siempre el texto de la disposición en que se apoye para reclamar el negocio (1).

Art. 58. El Tribunal ó Juzgado requerido de inhibición, luego que reciba el exhorto suspenderá todo procedimiento en el asunto á que se refiera, mientras no se termine la contienda por desistimiento del Gobernador ó por decisión de S. M., so pena de nulidad de cuanto después se actuare (2).

Art. 59. En seguida avisará el requerido el recibo del exhorto al Gobernador y lo comunicará al Ministerio fiscal por tres días á lo más, y por igual término á cada una de las partes.

Art. 60. Citadas estas inmediatamente y el Ministerio fiscal, con señalamiento de día para la vista del artículo de competencia, el requerido proveerá auto motivado declarándose competente ó incompetente (3).

Art. 61. Cuando un Juez ó Tribunal de primera instancia dicte este auto, si las partes ó el Ministerio fiscal apelaren de él, se sustanciará el artículo en segunda instancia con los mismos términos y por los mismos trámites que en la primera, y el definitivo que recayere no será susceptible de ulterior recurso. Tampoco lo será el que se dictare en la segunda ó tercera instancia cuando el Gobernador suscitase en ellas la contienda de competencia por no haberla deducido en las anteriores (4).

(1) No queda cumplida esta disposición cuando ninguna de las citas legales, contenidas en el requerimiento de inhibición, se dirige á demostrar que el conocimiento del asunto está reservado á la Administración; y mucho menos cuando no se cita disposición alguna legal, aunque se expongan las razones en que la Administración funde su competencia. Tampoco se cumple con sólo citar una ley ó reglamento, cuando contienen varios artículos ó disposiciones, sino que es necesario expresar el texto del artículo en virtud del cual, por pertenecer el asunto á las atribuciones de la Administración, se reclama para esta el conocimiento del mismo. Y no basta para suplir tales defectos en que el Gobernador cite la disposición legal en el oficio insistiendo en el requerimiento, porque el juzgado debe apreciar las razones legales, en que se funde la competencia, durante la discusión que con este motivo ha de tener lugar, según dispone el artículo 58 y siguientes de este reglamento. ("Decis. de comp. á consulta del Consejo de Estado, de 24 de Agosto, 31 de Octubre y 26 de Noviembre de 1871; 19 de Abril y 15 de Junio de 1878; 20 de Diciembre de 1880 y otras.")

(2) Pendiente el conflicto, ninguna de las Autoridades tiene jurisdicción para conocer del negocio y son nulas todas las actuaciones que se practiquen por cualquiera de ellas después del requerimiento, debiendo limitarse estrictamente á sustanciar el incidente de competencia en la forma que ordena este reglamento, sin acordar para mejor proveer ó bajo cualquier otro pretexto actuaciones y diligencias probatorias ni con otro objeto. ("Id. id. de 11 de Enero y de Junio de 1867, 21 de Abril de 1879, 15 de Junio de 1888 y otras.")

(3) La falta de audiencia al Ministerio fiscal y á cada una de las partes, inclusa la que hubiere premovido la inhibitoria ante el Gobernador, si es parte en el pleito; la de citación de aquél y de éstas para la vista; la de señalamiento de día para la misma y su celebración, aunque no comparezcan las partes, y la de motivar con resultados y considerandos el auto en que el juez ó tribunal se declare competente; en una palabra, la omisión de cualquiera de los trámites, que establecen los artículos 59 y 60, constituyen un vicio sustancial del procedimiento que impide la tramitación del asunto mientras aquella no se subsane y dirimir el conflicto, declarándose mal formada la competencia en tales casos, y que no há lugar á decidirla. ("Id. id. de 1.º de Septiembre de 1864, 25 de Noviembre de 1870, dos de 19 de Abril y 15 de Junio de 1878 y otras muchas.") Es de lamentar la frecuencia con que se incurre en las faltas que quedan indicadas, y debemos advertir que en casi todas las decisiones de competencias de estas clase, con la fórmula de "lo acordado" se imponen advertencias y correcciones disciplinarias á los Jueces y Audiencias que se olvidan de lo que previenen estos artículos del reglamento.

(4) Téngase presente que contra el auto motivado que dicte el juez de primera instancia declarándose competente ó incompetente, se da el recurso de apelación en ambos efectos, y de consiguiente no puede ejecutarse mientras no sea confir-

Art. 62. El requerido que se hubiere declarado incompetente por sentencia firme, remitirá los autos dentro de segundo día al Gobernador (1), haciendo poner al Escribano actuario en un libro destinado á este objeto un sucinto extracto de ellos y certificación de su remesa.

Art. 63. Cuando el requerido se declare competente por sentencia firme, exhortará inmediatamente al Gobernador para que deje expedita su jurisdicción, ó de lo contrario tenga por formada la competencia. En el exhorto se insertarán los dictámenes deducidos por el Ministerio fiscal en cada instancia, y los autos motivados con que en cada una se haya terminado el artículo. (2)

Art. 64. El Gobernador, oído el Consejo provincial (3), dirigirá dentro de los

mado por la Audiencia ó quede firme por el trascurso de los cinco días que la ley concede para apelar. En la segunda instancia se han de observar los trámites prevenidos en los artículos 59 y 60 de este reglamento. No se da recurso alguno contra el auto de la Audiencia, ya sea en apelación, ya cuando el requerimiento de inhibición se haya hecho á la misma, lo cual debe suceder siempre que le corresponda el conocimiento de los autos por haber admitido el juez una apelación en ambos efectos, aunque sea sobre algún incidente. En tales casos, si se dirige al juez el requerimiento de inhibición, debe contestar que ha cesado su jurisdicción por haber admitido una apelación en ambos efectos, aunque todavía no hubiere remitido los autos, para que la autoridad requirente se dirija á la Audiencia. Toda esta doctrina ha sido sancionada en varias decisiones de competencias con la Administración, que no citamos porque se funda en lo que ordena el presente artículo 61.—No obstante el precepto del mismo de que el auto de la Audiencia "no será susceptible de ulterior recurso," los síndicos de la quiebra de la compañía de los ferro-carriles del Noroeste de España interpusieron el de casación por infracción de la ley contra la sentencia de la Audiencia de Madrid, que confirmó el auto del Juez de primera instancia, inhibiéndose á favor de la Administración á requerimiento del Gobernador civil, en cierto pleito que aquellos habían promovido contra la nueva compañía. Se fundó dicho recurso en el número 6.º del artículo 1692 de la nueva ley de Enjuiciamiento civil y la Sala tercera del Tribunal Supremo declaró no haber lugar á su admisión en auto de 18 de Octubre de 1881, publicado en la "Gaceta" de 29 de Noviembre siguiente, que dice: "Considerando que, con arreglo al artículo 117 de la ley de Enjuiciamiento civil, las competencias que la Administración suscitare á los Jueces y Tribunales, se sustanciarán y decidirán en la forma establecida por las leyes y reglamentos que la determinen: Considerando que según el artículo 61 del reglamento para la ejecución de la ley relativa al gobierno y administración de las provincias de 25 de Septiembre de 1863, que está también vigente, cuando un Juez ó Tribunal de primera instancia dicte auto declarándose competente ó incompetente, y si apelare, el definitivo que recayere en segunda instancia no será susceptible de ulterior recurso: Y considerando, por tanto, que el de casación de que se trata no es admisible." La misma declaración se ha hecho en otro caso igual de la Audiencia de Barcelona, Juzgado de Manresa, por auto de 11 de Febrero del presente año de 1882, publicado en la "Gaceta" de 8 de Abril.

(1) O al delegado de Hacienda, en su caso. Véase la "nota" 1.ª al artículo 54.

(2) Se considera también como vicio sustancial del procedimiento, que impide dirimir el conflicto, la omisión en el exhorto del dictamen del promotor fiscal y del auto del juez, declarándose competente, como también la del dictamen del fiscal y auto ó sentencia de la Audiencia, si hubiere habido apelación; en este caso han de insertarse en el exhorto, ó acompañarse por copia certificada, los dos dictámenes fiscales y los dos autos, sean ó no conformes, á cuyo fin deberán insertarse los de la Audiencia en la certificación devolviendo los autos al juzgado. ("Decis. de compet. de 3 de Enero de 1849, 14 de Diciembre de 1865 y otras.")

(3) Véase la "nota" 1.ª al art. 55.—Como garantía de acierto, se exige para la validez del acuerdo de la Autoridad administrativa insistiendo ó no en estimarse competente, que el gobernador oiga á la Comisión provincial y el delegado de Hacienda al abogado del Estado: la omisión de este trámite constituye un vicio sustancial del procedimiento, que impide la decisión del conflicto

tres días de haber recibido el exhorto nueva comunicación al requerido, insistiendo ó no en estimarse competente.

Art. 65. Si el Gobernador desistiere de la competencia, quedará sin más trámites expedito el ejercicio de su jurisdicción al requerido, y proseguirá conociendo del negocio (1).

Art. 66. Si insistiese el Gobernador, ambos contendientes remitirán por el primer correo al Presidente del Consejo de Ministros las actuaciones que ante cada cual se hubieren instruido (2), haciendo poner al Oficial público á quien respectivamente corresponda esta diligencia un extracto y certificación en los términos prevenidos por el art. 62, y dándose mútuo aviso de la remesa, sin ulterior procedimiento.

Art. 67. El Presidente del Consejo de Ministros acusará á los contendientes el recibo de los autos que le hubiesen remitido; y dentro de los dos días de recibidos los respectivos á cada uno los pasará al Consejo de Estado.

Art. 68. El Consejo de Estado, oyendo á su Sección de Estado y Gracia y Justicia, la cual dará al expediente la instrucción que crea necesaria, consultará la decisión motivada que estime dentro de dos meses, contados desde el día en que se le pasen las actuaciones.

Art. 69. El Consejo de Estado remitirá la consulta original al Presidente del Consejo de Ministros, acompañada de todas las diligencias relativas á la contienda. Al mismo tiempo dirigirá el Consejo de Estado copias literales de la consulta al Ministro de la Gobernación, y al Ministro ó Ministros de quienes dependan los otros Jueces y Autoridades con quienes se hubiese seguido la competencia.

Art. 70. Si el Ministro de la Gobernación, y el Ministro ó Ministros de quienes dependan los otros Jueces y Autoridades con quienes se hubiese seguido la competencia, estuviesen conformes con la decisión consultada, lo manifestarán así al Presidente del Consejo de Ministros.

Art. 71. Cuando los Ministros á quienes se refiere el artículo anterior, ó cualquiera de ellos, no estuviere conforme con la decisión consultada, lo manifestará al Presidente del Consejo de Ministros para que la someta á la resolución del Consejo que preside. Antes de que esto se verifique, el Ministro ó Ministros que no estuviesen conformes podrán reclamar los autos originales que hayan sido objeto de la competencia, á fin de instruirse y sostener las atribuciones de su ramo.

Art. 72. La decisión que adopte S. M. á propuesta del Consejo de Ministros ó de su Presidente, será irrevocable; se extenderá motivada y en forma de Real decreto, refrendado por el referido Presidente, y para su cumplimiento se comunicará á los contendientes dentro de un mes contado desde la fecha de la consulta.

Art. 73. Los términos señalados en los artículos de este reglamento que se refieren á las competencias de jurisdicción y atribuciones, serán fatales é improrrogables (3).

mientras no sea debidamente subsanado. ("Decis. de compet. de 11 de Junio, 15 de Julio y 5 de Noviembre de 1870, 7 de Noviembre de 1873, 19 de Abril de 1878 y otras muchas.")

(1) La providencia del gobernador, y en su caso la del delegado de Hacienda, desistiendo de su competencia tiene la misma fuerza que una sentencia ejecutoria y que el decreto que decide la contienda; y después de haber desistido aquél, no hay términos hábiles para que vuelva á reclamar el negocio, quedando expedita la jurisdicción del requerido para seguir conociendo del mismo. ("Decis. de compet. de 7 de Marzo de 1866, 9 de Agosto y 3 de Diciembre de 1870 y otras.")

(2) Las Autoridades contendientes deben remitir á la Presidencia del Consejo de Ministros todas las actuaciones originales, relativas al negocio sobre que verse la contienda, sin que baste un testimonio parcial de ellas, ni el expediente sobre la competencia seguida en ramo separado de los autos principales, porque de otro modo no puede formarse cabal juicio de la cuestión de competencia ni resolverse con el debido conocimiento. Esta falta constituye un vicio esencial, que impide decidir el conflicto mientras no sea subsanada. ("Decis. de compet. de 25 de Noviembre de 1866, 30 de Enero de 1867, 5 y 27 de Mayo y 10 de Agosto de 1870 y otras.")

(3) La cualidad de "improrrogables" que se da á estos términos, no invalida