

Artículo 118.

Los Jueces y Tribunales no podrán suscitar cuestiones de competencia á las Autoridades del orden administrativo.

Sin embargo, podrán sostener la jurisdicción y atribuciones que la Constitución y las leyes les confieren, reclamando contra las invasiones de dichas Autoridades por medio de recursos de queja que elevarán al Gobierno.

Artículo 119.

Podrán promoverse los expedientes de recurso de queja:

- 1.º A instancia de parte agraviada.
- 2.º En virtud de excitación del Ministerio fiscal.
- 3.º De oficio.

Artículo 120.

Solo las Salas de gobierno de las Audiencias y la del Tribunal Supremo, podrán recurrir en queja al Gobierno contra las invasiones de la Administración en las atribuciones judiciales.

Artículo 121.

Los Juzgados municipales y los de primera instancia, cuando sean invadidas sus atribuciones por Autoridades del orden administrativo, lo pondrán en conocimiento de la Sala de gobierno de la Audiencia, para que esta pueda formular el recurso de queja, si lo estima procedente.

Al efecto los Juzgados municipales remitirán á los de primera instancia de su partido los expedientes en que consten los hechos relativos al exceso de atribuciones cometido por los agentes del orden administrativo, y los segundos los pasarán con su informe á la Audiencia respectiva.

Cuando los expedientes nacieren en los Juzgados de primera instancia, serán remitidos directamente á la Audiencia.

Si se formáran en las Salas de justicia de las Audiencias ó del Tribunal Supremo, se pasarán después de instruidos á la respectiva Sala de gobierno.

Lo que los gobernadores y los jueces ó tribunales practicaren después de trascurridos, ni hace caducar el derecho respectivo de dichas autoridades para sostener su competencia, "ya porque no está declarado así expresamente, ya también porque estos términos se conceden, no para el uso de un derecho renunciabile, sino para el cumplimiento de un deber que tiene por principal fin conservar, mediante las contiendas de jurisdicción y atribuciones, la mútua independencia constitucional del orden judicial y el administrativo." ("Decis. de compt. consulta del Consejo Real de 27 de Octubre de 1847.

Artículo 122.

Las Salas de Gobierno de las Audiencias, recibidos que sean los expedientes á que se refiere el artículo que antecede, ó en vista de los que ante ellas se hayan comenzado ó instruido, y la del Tribunal Supremo en su caso, los pasarán al Ministerio fiscal para que con toda preferencia emita su dictámen.

Artículo 123.

En vista del dictámen fiscal y completando el expediente si fuere necesario, resolverán las Salas de gobierno de las Audiencias, ó la del Tribunal Supremo en su caso, si debe ó no elevarse el recurso de queja.

Cuando acordaren que debe elevarse, lo harán en una esposición fundada, á no ser que aceptaren el dictámen fiscal sin adición alguna.

Artículo 124.

El Gobierno resolverá estos conflictos en la forma que determinen las leyes y reglamentos.

I

En la ley orgánica del Consejo de Estado de 17 de Agosto de 1860, al fijar las atribuciones de este alto Cuerpo, se dijo en su art. 45: "El Consejo de Estado será oído necesariamente y en pleno:..... 10.º Sobre los recursos de abuso de poder ó de incompetencia que eleven al Gobierno las autoridades del orden judicial contra las resoluciones administrativas." La necesidad de estos recursos era notoria, puesto que la autoridad judicial había quedado desarmada y sin medios expeditos para defender su jurisdicción de las invasiones de las autoridades administrativas, desde que por las reformas iniciadas en 1844 se la privó de la facultad de suscitar competencias á las mismas.

En decreto del Regente del reino de 27 de Mayo de 1870, decidiendo una competencia entre el gobernador de Albacete y el juez de Alcaráz, cuyas autoridades se habían requerido mutuamente de inhibición, se consignó que el juez de primera instancia no debió requerir de inhibición al gobernador, porque sólo los gobernadores pueden promover competencia; pero "que no por eso queda sin recurso la autoridad judicial contra las invasiones de la administrativa, pues tiene los de incompetencia ó abuso de poder que puede elevar al Gobierno contra las resoluciones de este orden," citando á este propósito el número 10 del art. 45 de la ley orgánica del Consejo de Estado.

Sin embargo, los jueces y tribunales no podían utilizar dichos recursos de un modo eficaz, por no haberse dictado las reglas necesarias para su procedimiento y resolución. La ley orgánica del Poder judicial de 15 de Setiembre de 1870 llenó ese vacío, consagrando á esta materia un capítulo, el 8.º del título 6.º, que contiene los artículos 290 al 297, cuyas disposiciones se han refundido en los que son objeto de este comentario, quedando así organizado el procedimiento para los recursos de queja que las autoridades judiciales se vean en la necesidad de promover contra las administrativas que invadan ó usurpen las atribuciones de aquellos.

Aunque de la facultad exclusiva concedida á los gobernadores por el art. 116 para promover las competencias que ocurran entre las autoridades administra-

tivas y las judiciales, se deducía, y así lo había sancionado constantemente la jurisprudencia del Consejo Real, confirmada después por la del Consejo de Estado, que los jueces y tribunales no pueden suscitar cuestiones de competencia á las autoridades del orden administrativo, se ha consignado expresamente esta prohibición en el art. 118, á fin de que, siendo ya precepto legal, no haya motivo para alegar que puede hacerse lo que la ley no prohíbe. Por las razones de interés público que ya hemos indicado, no podía establecerse ni tolerarse la reciprocidad en esta materia; pero tales como quedan organizados los recursos de queja contra las invasiones de las autoridades administrativas, los jueces y tribunales podrán sostener su jurisdicción y atribuciones con las mismas garantías que si lo verificaran por medio de la contienda de competencia. Aquellos, como éstas, se resuelven por el Rey, oyendo al Consejo de Estado en pleno, y dando al expediente la instrucción necesaria para conocer las razones de una y otra parte: la diferencia capital consiste en que el requerimiento de inhibición produce la suspensión del procedimiento en el negocio principal, y no se da este efecto al recurso de queja, á fin de que no se embarace la marcha de la Administración, lo cual pudiera ser en perjuicio de los intereses públicos á ésta encomendados, y á veces de gravísimas é irreparables consecuencias.

II

Así como en el orden administrativo sólo los gobernadores de provincia están facultados para suscitar competencia á las autoridades judiciales, también en el orden judicial sólo las Salas de gobierno de las Audiencias pueden recurrir en queja contra las autoridades administrativas por exceso de atribuciones. De este modo se establece la debida reciprocidad, y aparte de otras razones de interés público y de gobierno, se evitarán los inconvenientes que resultarían de permitir la provocación de unos y otros conflictos á las mismas autoridades que se crean lastimadas. Estas deben instruir el expediente, del que resulte la invasión de sus atribuciones; pero no pueden formalizar por sí mismas la contienda ó el recurso de queja, sino su superior antes indicado, al que remitirán los antecedentes para que, con ménos pasión y mayor ilustración, resuelva si existe motivo bastante para provocar el conflicto ó elevar la queja al Gobierno. Y hemos dicho que esa facultad es de las Salas de gobierno de las Audiencias, porque esta es la regla general, pues aunque también se confiere á la del Tribunal Supremo, es sólo para el caso, que rara vez podrá ocurrir, de que sean invadidas su jurisdicción ó atribuciones por las autoridades administrativas.

En la ley orgánica del Poder judicial se atribuyó dicha facultad á las Audiencias y al Tribunal Supremo en general, como puede verse en su art. 292 y siguientes. Esto dió lugar á que se creyera que el conocimiento de estos asuntos correspondía á las Salas de justicia, sin tener en cuenta que, conforme á lo prevenido en el núm. 2.º del art. 616 de aquella ley, eran propios de las Salas de gobierno, tanto por su índole, como porque al determinar taxativamente en los artículos 275 y siguientes las atribuciones de las Salas de justicia, no se mencionaron los recursos de que tratamos. Para evitar toda duda se declara ahora expresamente en el art. 120 de la nueva ley, que "sólo las Salas de gobierno" de las Audiencias y la del Tribunal Supremo en su caso, podrán recurrir en queja al Gobierno contra las invasiones de la Administración en las atribuciones judiciales.

Para ello, conforme á lo que previene el art. 121, el juez municipal, el de primera instancia ó la Sala de justicia, cuyas atribuciones sean invadidas, instruirá el oportuno expediente para hacer constar los hechos relativos al abuso de poder ó exceso cometido por la autoridad ó agente del orden administrativo arrojándose el conocimiento de un negocio que es de la competencia de la autoridad judicial. Podrá promoverse dicho expediente, según el art. 119, á instancia de la parte agraviada, ó del ministerio fiscal, y también de oficio. No determina la ley su tramitación, porque no es posible: el juez que lo instruya se valdrá en cada caso de los medios más adecuados para hacer constar el abuso, admitiendo los documentos é informaciones pertinentes que presente la parte actora. Uno de esos medios podrá ser, caso necesario, el de dirigir atenta comunicación á la autoridad ó agente administrativo para que manifieste si ha die-

tado a resolución ó ejecutado el hecho que constituya el abuso; pero sin requerirle de inhibición, porque lo prohíbe el art. 118. Aunque la ley no lo previene, como tampoco lo prohíbe, creemos que, cuando estos expedientes se instruyan de oficio ó á instancia de parte, deberá darse audiencia al ministerio fiscal, por si fuese que proponer alguna diligencia que conduzca al esclarecimiento de los hechos. Y luego que tenga el expediente la instrucción necesaria, el juez ó Sala de justicia que lo hubiere formado, lo pasará con su informe á la Sala de gobierno de la Audiencia respectiva, verificándolo los jueces municipales por conducto del de primera instancia, el cual podrá completar la instrucción, si lo estimase necesario, para dar su informe con acierto.

Los artículos 122 y 123 determinan con claridad el procedimiento que ha de seguirse en la Sala de gobierno para resolver si procede ó no elevar el recurso de queja. Está limitado á oír el dictámen del fiscal, y sería un abuso, cometido en un caso de que tenemos noticia, anterior á la nueva ley, admitir á los interesados como parte, darles audiencia, formar apuntamiento y celebrar vista pública con asistencia de letrados: nada de esto puede hacerse, porque lo rechaza la índole gubernativa del asunto, razón por la cual la ley sólo previene la audiencia del ministerio fiscal. A instancia de éste ó de oficio, podrá la Sala acordar lo que estime necesario para completar la instrucción del expediente á fin de resolverlo con acierto. Si estima que no procede el recurso de queja, se comunicará esta resolución al juez respectivo, archivándose el expediente sin ulterior recurso; y en el caso contrario, la Sala elevará el expediente original al Ministerio de Gracia y Justicia con exposición razonada, á no ser que aceptare el dictámen fiscal sin adición alguna.

"El Gobierno resolverá estos conflictos en la forma que determinen las leyes y reglamentos." Esto dice el art. 124, último de los que estamos examinando, y no procedía decir otra cosa en la ley de Enjuiciamiento civil, por no ser de su competencia dar reglas al Gobierno para la resolución de tales conflictos. Estas reglas se dictaron en los artículos 296 y 297 de la ley orgánica del Poder judicial, estableciéndose un procedimiento análogo, porque también son análogos los casos, al que se ordenó en el reglamento de 1863 para decidir las competencias con la Administración. Como la autoridad administrativa no tiene intervención en el expediente, luego que se recibe éste en el Ministerio de Gracia y Justicia, se oye á dicha autoridad, por conducto del Ministerio de quien dependa, sobre el exceso de atribuciones que haya dado lugar al recurso, fijándole un término, que no puede pasar de diez días, para que conteste. Recibida esta contestación, se pasa el expediente á informe del Consejo de Estado en pleno, conforme á su ley orgánica, y en vista de su consulta el Gobierno resuelve lo que estima procedente, declarando en su caso que corresponde á la autoridad judicial el conocimiento del asunto que ha dado motivo al recurso. Esta resolución se dicta en forma de Real decreto, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, y se publica en la "Gaceta" y en la "Colección legislativa."

III

Un caso que acaba de ocurrir, nos obliga á ampliar algún tanto esta materia. La parte agraviada por una resolución administrativa que ella cree de la competencia de la jurisdicción ordinaria, pero que, si así se declara, corresponderá á un juez de primera instancia el conocimiento del negocio, ha acudido ante la Sala de gobierno del Tribunal Supremo promoviendo el expediente de recurso de queja. ¿Es esto procedente? ¿Puede acudirse con dicho objeto ante los jueces, las Audiencias ó el Tribunal Supremo indistintamente y á voluntad de la parte agraviada? No, sin duda alguna. El ejercicio de este derecho necesariamente ha de estar subordinado á las reglas de las cuestiones de competencia, por su analogía con las mismas. Así como la ley obliga á promover la inhibitoria ante el juez ó tribunal á quien se considere competente (art. 12), del mismo modo la parte agraviada tendrá que promover el recurso de queja, si quiere hacer uso de este derecho, ante el juez ó tribunal cuya jurisdicción haya sido invadida por una autoridad ó agente del orden administrativo. Esto es lo conforme á la recta razón y á los buenos principios, y aunque la nueva ley no lo haya consigna-

do expresamente en la presente sección, sin duda por creerlo innecesario, en esa regla, que rige y ha regido siempre para toda cuestión de competencia, están inspiradas las disposiciones reguladoras de estos recursos de queja, que suplen el remedio de la inhibitoria, prohibido por razones de orden público contra los actos y procedimientos de la Administración.

No se opone á esta doctrina el precepto del art. 120, que concede á las Salas de gobierno, tanto de las Audiencias como del Tribunal Supremo, la facultad de recurrir en queja contra las invasiones de la Administración en las atribuciones judiciales. Esta disposición sólo tiene por objeto consignar el principio de que esa facultad corresponde exclusivamente á las Salas de gobierno, así como en el art. 116 se consignó el de qué, en el caso contrario, sólo los gobernadores de provincia podrán suscitar competencias á los juzgados y tribunales. Si en aquel artículo se habló de las Audiencias y del Tribunal Supremo, no fué para concederles la facultad "á prevención," ni fué ésta la intención del legislador, como lo demuestra la frase "en su caso" puesta en el 122; sino para salvar el principio, á que responden los artículos 81, 82 y 83, de que las Audiencias no pueden bajo ningún concepto apreciar la conducta de su superior jerárquico el Tribunal Supremo, ni determinar si es ó no de la competencia del mismo el asunto sobre que versa la cuestión. Por esto no se ha concedido exclusivamente á las Salas de gobierno de las Audiencias la facultad de que se trata, y se ha hecho extensiva á la del Supremo por si alguna vez ocurre el caso de que sean invadidas sus atribuciones por algún funcionario de la Administración.

Así, pues, cuando una autoridad del orden administrativo hubiere invadido la jurisdicción ó atribuciones del Tribunal Supremo ó de cualquiera de sus Salas, la parte agraviada podrá promover ante este mismo Tribunal el expediente de recurso de queja; pero sólo en este caso que, como ya se ha dicho, rara vez podrá ocurrir, especialmente en asuntos civiles. En todos los demás casos, la parte agraviada tendrá que acudir por regla general ante el juez ó tribunal cuya jurisdicción haya sido invadida, y siendo la Audiencia deberá hacerlo ante la Sala de justicia á la cual corresponda conocer del asunto principal: nunca ante el Tribunal Supremo, si no es de su competencia el negocio.

Y decimos "por regla general," porque, según se deduce del artículo 122, también pueden incoarse ó instruirse estos recursos ante las Salas de gobierno de las Audiencias. De este modo se facilita y será más eficaz la defensa de la jurisdicción ordinaria, pues la parte agraviada podrá acudir ante el juez municipal ó el de primera instancia, y si por circunstancias especiales teme que no sea bien atendida su reclamación, podrá elevarla directamente á la Sala de gobierno de la Audiencia de quien aquél dependa. Pero téngase presente que, según el artículo anterior 121, en estos expedientes debe informar el juez de primera instancia, cuya jurisdicción ó la de cualquiera de los jueces municipales de su partido haya sido invadida. De consiguiente, cuando se presente la reclamación ante la Sala de gobierno, ésta deberá pedir informe al juez respectivo, encargándole la práctica de las diligencias que estime convenientes, ó que informe con justificación, á fin de dar al expediente la instrucción necesaria para poder resolver con acierto si debe ó no elevarse el recurso de queja. Lo propio se entenderá respecto de las Salas de justicia, cuando sean invadidas sus atribuciones: la de gobierno carece de jurisdicción civil y criminal, y quedaría incompleto el expediente si no se oyerá á la directamente interesada. Igual procedimiento habrá de emplearse en el Tribunal Supremo, cuando el recurso se funde en la invasión de la jurisdicción ó atribuciones de cualquiera de sus Salas.

Dudan algunos si el recurso de que se trata podrá emplearse contra los abusos de poder de los Ministros de la Corona, cuando invadan las atribuciones de la autoridad judicial. Tenemos por indudable la resolución afirmativa. Por muy elevada que sea la autoridad de un Ministro, y por más que sólo las Cortes puedan exigirle la responsabilidad de sus actos conforme á la Constitución, puede equivocarse al resolver un expediente ó invadir las atribuciones de la autoridad judicial, cuya independencia del Poder ejecutivo reconoce la misma Constitución. Para conservar esta independencia, la cual desaparecería desde el momento en que un Ministro pudiera cometer sin correctivo dicho abuso, preciso es que se conceda algún recurso, y no hay otro establecido ni más adecuado que el de queja de que estamos tratando, por cuyo medio viene á resolver el conflicto

el Rey, como Jefe supremo y regulador de todas las jurisdicciones, después de oír el ilustrado dictámen del Consejo de Estado en pleno.

El Ministro de Hacienda, por ejemplo, resuelve un expediente sobre propiedad de terrenos y despoja de su dominio á un particular: el de Fomento conoce de cuestiones sobre propiedad de minas, ó de aguas, reservadas expresamente por la ley á los tribunales de justicia: el de Gobernación resuelve como mejor le parece un expediente sobre abusos de un gobernador ó de otro funcionario que constituyen un delito, y se niega á pasar el tanto de culpa al tribunal competente. En tales casos, que afectan al orden público, porque de orden público son las cuestiones de competencia, cualquiera que sea la autoridad invasora, ¿no ha de haber remedio contra semejantes abusos, ni recurso para que se cumpla la ley? Así como cuando la autoridad judicial invade las atribuciones de la Administración, puede el Gobernador de la provincia promover la cuestión de competencia, cualquiera que sea la autoridad cuyas atribuciones hayan sido invadidas, desde el alcalde hasta el Ministro, del mismo modo podrán en el caso contrario las Salas de gobierno de los tribunales promover el recurso de queja, aunque sea contra un Ministro, por ser el único medio que concede la ley para dirimir tales conflictos.

Aparte de estas consideraciones, nuestra opinión está apoyada en la ley. La orgánica del Consejo de Estado, en el número 10 de su art. 45, dispone, como ya se ha dicho al principio de este comentario, que será oído dicho Consejo necesariamente y en pleno sobre los recursos de abuso de poder ó de competencia que eleven al Gobierno las autoridades del orden judicial contra las "resoluciones administrativas." Nótese que la ley habla en general, sin limitación ni excepción alguna, no contenida tampoco en las disposiciones de que tratamos; y como lo mismo es "administrativa" la resolución de un Ministro, que la de un alcalde ó de cualquiera otro funcionario de la Administración, es indudable que la ley autoriza expresamente el recurso de queja, lo mismo contra aquél que contra éstos, cuando invadan las atribuciones de la autoridad judicial.

Indicaremos, por último, que cualquiera que sea la materia, ya civil, ya criminal, que dé motivo al recurso de queja de que se trata, éste ha de acomodarse á las disposiciones que han sido objeto del presente comentario. Aunque estas disposiciones se establecieron en la ley orgánica del Poder judicial, y eran por tanto aplicables á todos los casos, no se incluyeron en la compilación general de las relativas al Enjuiciamiento criminal, en consideración sin duda á que pertenecen á la clase de procedimientos civiles, y por esto se han incluido en la presente ley.

Al entrar en prensa este pliego hemos sabido que la Sala de gobierno del Tribunal Supremo acababa de resolver el caso antes indicado de acuerdo con la doctrina expuesta, mandando á la parte agraviada que acuda á donde corresponda.