

FACULTAD DE DERECHO

LA DELIMITACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA JUSTICIA EN EL REINADO ISABELINO:

EL MECANISMO DE RESOLUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE JURISDICCIÓN Y ATRIBUCIONES

Autor: Ioana Drobota Molina

5º E-5

Historia del Derecho

Tutora: Blanca Sáenz de Santa María Gómez-Mampaso

Madrid

Junio 2026

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

Resumen: En el contexto de transición del Antiguo Régimen a la Monarquía constitucional resultaban comunes las contiendas entre los poderes constituidos; concretamente, entre la Administración y la Justicia. Por esta razón y a efectos de preservar el Nuevo Orden, durante el reinado de Isabel II se consideró imprescindible diseñar un mecanismo destinado a su resolución. Mediante Real decreto de 6 de junio de 1844 se configuró un procedimiento con carácter provisional, debido al incipiente grado de desarrollo que presentaba la planta administrativa en aquel momento. El régimen definitivo de las decisiones de las denominadas «competencias de jurisdicción y atribuciones» quedó establecido por Real decreto de 4 de junio de 1847 y gozó de una proyección temporal que excedió de la duración estricta del período isabelino. Sus características se enmarcaban en un modelo de organización estatal inspirado por el liberalismo moderado. Entre ellas, cabe destacar la atribución al máximo cuerpo consultivo del Gobierno —el Consejo Real y, más tarde, el Consejo de Estado— de la facultad de preparar las resoluciones, circunstancia que contribuyó de manera decisiva a que la consolidación del Estado liberal español se asentara sobre una sólida base jurisprudencial.

Palabras clave: competencias de jurisdicción y atribuciones, Administración, Justicia, Monarquía constitucional, Consejo de Estado.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 3

a. Estado de la cuestión 3

b. Objetivos del trabajo 3

c. Metodología y plan de trabajo 4

II. MARCO JURÍDICO-POLÍTICO 6

III. ANTECEDENTES EN EL DERECHO COMPARADO 12

IV. CONCEPTO Y NATURALEZA 15

V. LAS COMPETENCIAS DE JURISDICCIÓN Y ATRIBUCIONES EN LAS FUENTES NORMATIVAS DEL REINADO ISABELINO 17

a. Real decreto de 6 de junio de 1844 17

b. Real decreto de 4 de junio de 1847 18

c. Evolución de la regulación en el último período del reinado isabelino y proyección posterior 20

VI. EVOLUCIÓN DE LA SUSTANCIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DURANTE EL REINADO DE ISABEL II 22

a. Punto de partida: Real decreto de 6 de junio de 1844 22

b. Régimen consolidado: Real decreto de 4 de junio de 1847 24

i. Autoridad facultada para su decisión 24

ii. Provocación 25

iii. Sustanciación 32

VII. LAS COMPETENCIAS DE JURISDICCIÓN Y ATRIBUCIONES EN LAS FUENTES PARLAMENTARIAS: EL PROCEDIMIENTO SOMETIDO A DISCUSIÓN 40

VIII. CONCLUSIONES 42

IX. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES 42

a. Bibliografía 45

b. Fuentes legales 46

c. Fuentes parlamentarias 48

d. Páginas web 48

I. INTRODUCCIÓN

a. Estado de la cuestión

El presente Trabajo de Fin de Grado se inscribe en el área de Historia del Derecho, dentro de la línea de investigación «Constitucionalismo y Codificación», y tiene como finalidad el análisis pormenorizado del modo de resolver las competencias de jurisdicción y atribuciones: la figura jurídico-procesal creada durante el reinado de Isabel II para delimitar las esferas de actuación de los recién surgidos poderes administrativo y judicial. Aunque los términos «competencia de jurisdicción» o «conflicto de competencia» han aludido históricamente a las contiendas entre autoridades integradas en la Administración de Justicia, el objeto de esta investigación es el mecanismo de resolución de aquellas que enfrentaban a dos órdenes constitucionales distintos, debido a su relevancia en el diseño del Estado español moderno.

La elección del tema no es ajena a una circunstancia que SÁENZ DE SANTA MARÍA ha señalado, a saber: la falta de atención por parte de la historiografía jurídica española a la construcción de la Administración durante el reinado de Isabel II, «*correspondiendo las mejores iniciativas y aportaciones a […] administrativistas*»[1], algo difícil de explicar si se tiene en cuenta que fue en ese período cuando se gestó «*un Estado […] sobre el cual se introducirán solo matices hasta la Constitución de 1978*»[2]. A título personal, he podido constatar a lo largo de la búsqueda de fuentes bibliográficas para conocer el estado de la cuestión la escasez de referencias a la década de los cuarenta del Ochocientos, siendo además la jurisdicción contencioso-administrativa la temática predominante. Pese a su importancia crucial, las competencias de jurisdicción y atribuciones constituyeron un puntal igualmente relevante en el sostenimiento de la arquitectura estatal del Nuevo Orden y, sin embargo, las alusiones a la materia que he encontrado han sido más bien superficiales. Las excepciones más notables son el artículo de PINO ABAD, consagrado al examen del procedimiento de resolución de las competencias establecido por el Real decreto de 1847, y, sobre todo, los trabajos de SÁENZ DE SANTA MARÍA, entre los que se incluye la creación de una base de datos del *Repertorio de la jurisprudencia*

[1] SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B., «Construyendo la España liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)», en CAPDEFERRO, J. (coord.), *Estudios Luso-Hispanos de Historia del Derecho*, Madrid: Dykinson, 2024, p. 556.
[2] MEDINA ALCOZ, L., *Historia del Derecho administrativo* español, Madrid: Marcial Pons, 2022, p. 93.

administrativa española de PANTOJA, fuente de primer orden para el conocimiento de la práctica del Consejo de Estado isabelino[3].

Todo ello me ha motivado a realizar una aproximación teórica a la figura desde tres prismas distintos: las fuentes normativas, la doctrina y las discusiones parlamentarias de la época, con el propósito de identificar sus caracteres de la manera más exhaustiva posible, en la convicción de que dicho análisis resultará esclarecedor para el estudio de la aplicación práctica del mecanismo, pues la forma y el fondo nunca pueden concebirse aisladamente.

b. Objetivos del trabajo

En su concepción original, este trabajo se planteó con un enfoque eminentemente práctico, centrado en el análisis de las decisiones de competencias emanadas del Consejo de Estado durante un período concreto del reinado de Isabel II, con el propósito de valorar la contribución de la jurisprudencia de este órgano al deslinde de la Administración y la Justicia en un Estado liberal recién erigido. Desafortunadamente, por falta de tiempo dicho objetivo no ha podido llevarse a cabo, por lo que esa línea queda abierta para futuras aproximaciones a la materia. El presente trabajo se circunscribe, pues, al estudio del mecanismo de resolución de las competencias de jurisdicción y atribuciones a partir de las fuentes normativas, doctrinales y parlamentarias de la época del reinado de Isabel II con los siguientes objetivos: analizar la configuración del poder en el primer constitucionalismo español y determinar si sus bases doctrinales eran unánimemente admitidas en la época; constatar la influencia del Derecho francés en la construcción de nuestro Estado liberal, y obtener una visión completa de la articulación del instrumento y de su estabilidad en nuestro ordenamiento jurídico, circunstancias que pudieron condicionar la delimitación de los poderes administrativo y judicial que en la práctica llevaría a cabo el Consejo de Estado isabelino.

c. Metodología y plan de trabajo

La Historia del Derecho, en cuanto ciencia social, se sustenta en el método hermenéutico y, concretamente, en el histórico-jurídico, articulado en torno a tres fases sucesivas: la

[3] SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B., «Construyendo la España liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)», *op. cit., vid.* pp. 565-566.

heurística o búsqueda de fuentes, la crítica de dichas fuentes y la síntesis reconstructiva[4]. A continuación, daré cuenta del modo en que se ha aplicado dicho método en la presente investigación.

La fase heurística se inició con el diagnóstico del estado de la cuestión mediante la consulta sistemática de fuentes bibliográficas a través de los catálogos colectivos de REBIUN y DIALNET, complementada con el recurso a los fondos de la biblioteca de nuestra Universidad. En esta fase resultaron especialmente relevantes, entre otros, los artículos de LOZANO sobre los conflictos entre la Administración y los tribunales en perspectiva histórica, publicado en la *Revista de Administración Pública* en 1989, y de PINO ABAD sobre el Real decreto de 4 de junio de 1847, aparecido en *Millars: Espai i Història* en 2023. Constituyó, con todo, el punto de partida fundamental el trabajo de mi tutora SÁENZ DE SANTA MARÍA, «Construyendo la España liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)», publicado en 2024 en los *Estudios Luso-Hispanos de Historia del Derecho* coordinados por CAPDEFERRO.

La búsqueda de fuentes documentales se llevó a cabo mayoritariamente a través de recursos digitales de acceso público. Las fuentes normativas españolas se consultaron mediante la base de datos GAZETA del Boletín Oficial del Estado, y las fuentes parlamentarias, a través de los Diarios de Sesiones disponibles en el portal del Congreso de los Diputados. Por lo que respecta al Derecho comparado, las fuentes normativas francesas se localizaron a través de *Légifrance*, *Bulletin des Lois* y la página web del *Conseil Constitutionnel*. En cuanto a las fuentes indirectas, resultaron cruciales para el desarrollo del trabajo los manuales de Derecho administrativo de publicistas reputados del Ochocientos: el *Derecho administrativo español* de COLMEIRO y el *Curso de Derecho Administrativo según los principios generales y la legislación actual de España* de SANTAMARÍA DE PAREDES, éste último consultado a través de Google Books. Por la misma vía pude acceder al *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar a los empleados administrativos* de ALCÁNTARA y MORALES[5], la obra más especializada sobre la materia por la condición de sus autores como oficiales del Consejo

[4] FONT RIUS, J. M., «Derecho Histórico», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo I, Ed. Seix, Barcelona, 1950, *vid.* pp. 492-494.

[5] El primero era oficial mayor de la sección de Estado, Gracia y Justicia; el segundo, además de oficial del Consejo de Estado, abogado (ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar a los empleados administrativos*, 2 Tomos, Madrid: Imprenta a cargo de J. E. Morete, 1866).

de Estado. Para la contextualización histórica e institucional del período, me apoyé asimismo en monografías; en este caso, contemporáneas, entre las que cabe destacar las de MARTÍN OVIEDO sobre el Consejo de Estado, MEDINA ALCOZ sobre la historia del Derecho administrativo español y SANTAMARÍA PASTOR sobre la génesis del Derecho administrativo en el siglo XIX.

Concluida la fase heurística, procedí a la crítica de las fuentes localizadas, con el fin de valorar su pertinencia. Ello implicó el descarte de algunas de ellas y la incorporación de otras nuevas a medida que el avance de la investigación fue revelando nuevas cuestiones que requerían contraste o complemento.

Por último, durante la síntesis reconstructiva estructuré coherentemente la información recabada a lo largo de estos meses, indicando su procedencia mediante el sistema de cita en nota al pie propio de las revistas jurídicas españolas. El resultado, al que se han incorporado recursos gráficos elaborados con asistencia de inteligencia artificial para facilitar la comprensión de algunos de los apartados de mayor densidad, es el trabajo que aquí se presenta como Trabajo de Fin de Grado en Derecho.

II. MARCO JURÍDICO-POLÍTICO

Si bien la noción de gobierno —germen de la actividad administrativa— surgió en el Antiguo Régimen, hasta el final de este período predominó una concepción «panjudicial» del poder, que supeditaba la capacidad de mando a la *iurisdictio*, de modo que sólo quien la ostentaba podía imponer sus decisiones. Por esta razón, los asuntos gubernativos no se despachaban en régimen de separación orgánica respecto de los contenciosos, sino que ambos quedaban en manos de las mismas autoridades, jurisdiccionales en todo caso, que actuaban en nombre del rey —titular de la soberanía—, en virtud de la función mediadora que le otorgaba la sociedad corporativa. Esta aparente confusión competencial podría hacer pensar que las monarquías tradicionales concentraron un poder irrestricto; sin embargo, la realidad fue distinta, ya que la función gubernativa, pese a presentar caracteres propios, no se entendía al margen de la declaración del Derecho, sino como una modalidad integrada en ella[6]. Por ello, todas las manifestaciones del poder estuvieron

[6] MANNORI, L., «Justicia y administración entre Antiguo y Nuevo Régimen», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 15, 2007, pp. 125-146, *vid.* p. 135; MEDINA ALCOZ, L., *Historia del Derecho administrativo* español, *op. cit.*, pp. 19-22, 44 y 64-65, y SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B., «Construyendo la España liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)» *op. cit.*, *vid.*, p. 556.

presididas en mayor o menor medida por la idea de justicia y por los límites jurídicos inherentes a ésta. A consecuencia de este estado de cosas, en las postrimerías del Antiguo Régimen acabó existiendo en España una multiplicidad de fueros y jurisdicciones que con frecuencia entraban en conflicto por razón de su competencia[7]. De dirimir tales contiendas se encargaba desde su establecimiento en 1819 por Real Orden de 4 de diciembre la Junta Suprema de Competencias, encabezada por el presidente del Consejo Real y compuesta por dos ministros de cada uno de los Consejos de Castilla, Indias, Guerra, Hacienda y Órdenes, conforme a la arraigada práctica en nuestro Derecho de encomendar a una junta mixta la decisión de los conflictos surgidos entre autoridades que carecían de un superior común[8].

Con la transición definitiva a la Monarquía constitucional tras el fallecimiento de Fernando VII, el poder político experimentó una profunda reestructuración que tuvo lugar progresivamente, en consonancia con los presupuestos ideológicos del liberalismo conservador, y que desembocó en el levantamiento de un Estado sólido, dominado por una autoridad completamente novedosa: la Administración. El modo en que se gestó el Estado liberal en España respondió, ante todo, a la inexistencia de un poder efectivo que suscitara una reacción social con el propósito de imponerle límites[9]. «*Durante las primeras décadas del ochocientos, nuestro aparato estatal estaba […] muy debilitado como consecuencia de […] los conflictos bélicos, la pérdida de los mercados americanos, la ausencia de control efectivo del territorio, la crisis financiera y […] la fuerte dependencia de acreedores y potencias extranjeras*»[10]. Tal coyuntura no propició una abolición súbita del corporativismo social, similar a la acontecida en la Francia revolucionaria; no obstante, los gobiernos progresistas del período de las Regencias, con la adopción de medidas como la desamortización de los bienes eclesiásticos, impulsaron la transición a la sociedad liberal, condición *sine qua non* para erigir el Estado administrativo[11]. Ello contribuyó al surgimiento, a partir de la década de los treinta del

[7] NIETO, A., «Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España», Revista de Administración Pública, núm. 50, 1966, pp. 27-50, *vid.* p. 28.
[8] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Legislatura 1859. Núm. 126, de 25 de mayo de 1859, p. 3568 y LOZANO, B., «Los conflictos entre la Administración y los tribunales: perspectiva histórica y nueva configuración», *Revista de Administración Pública*, núm. 118, 1989, pp. 175-217, *vid.* p. 187.
[9] SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1245),* 1ª edición, Madrid: Iustel, 2006 [1972], p. 151.
[10] MEDINA ALCOZ, L., *Historia del Derecho administrativo* español, *op. cit.* p. 87
[11]MEDINA ALCOZ, L., *Historia del Derecho administrativo* español, *op. cit.* pp. 89-90 y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1245), op. cit*., p. 142.

Ochocientos, de una alta burguesía industrial y terrateniente, artífice de la transformación de la economía española, que, al término de la Primera Guerra Carlista, «*ostenta[ba] prácticamente la totalidad del poder económico*» y que, desde entonces, buscó dominar los resortes del poder político para «*consumar y consolidar su triunfo histórico sobre los estamentos privilegiados de la monarquía absoluta*»[12]. Su carácter minoritario e incipiente —que la convertía en objeto de la hostilidad de las demás clases sociales—[13], sumado a la mencionada invertebración estatal, le indujo a adoptar una postura defensiva en vez de revolucionaria, concretada en la adopción del liberalismo conservador —también denominado «moderado», «doctrinario» o «ecléctico»— como vehículo ideológico para la consecución de su objetivo[14]. Esta doctrina, que atemperaba el liberalismo primigenio, de índole racionalista, con ideas procedentes del despotismo ilustrado, propugnaba una organización del poder capaz de garantizar la coexistencia de la libertad individual y de la sociedad, concebida ésta como un todo con una esfera de intereses propia, en lugar de como una mera suma de individuos. Así, el Estado no podía ser uno mínimo, tal y como formuló en su momento el liberalismo puro, sino uno amplio, facultado para intervenir en provecho de la utilidad pública[15].

La variante conservadora del liberalismo, predominante en la cultura jurídico-política europea de la época, adquirió representación política en España a partir de 1834 con la aparición del Partido Moderado, que gobernó durante la mayor parte del reinado efectivo de Isabel II[16]. Entre 1844 y 1854, la sucesión ininterrumpida de gobiernos de ese signo permitió la construcción del Estado robusto ambicionado por la burguesía, que se articuló sobre la base de los principios del liberalismo político interpretados a la luz de la ideología imperante, tal y como quedó plasmado de manera más o menos explícita en la Constitución de 1845[17]. Así, la separación de poderes se configuró en orden a la creación de la Administración dentro del ejecutivo: una autoridad de naturaleza no jurisdiccional, concebida con el objetivo de ocupar el vacío de poder derivado de la erradicación de la

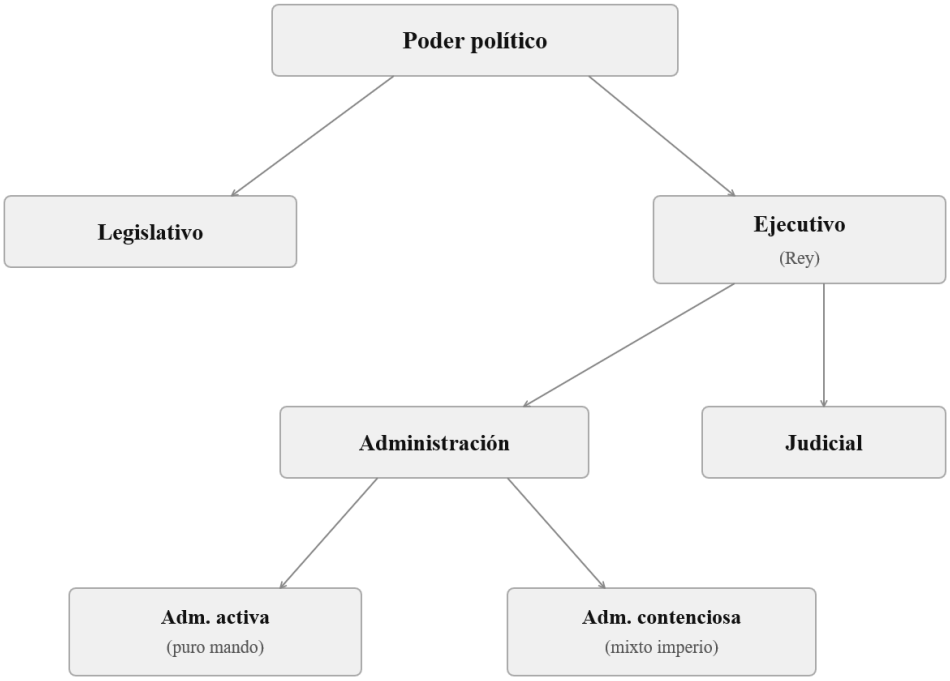
[12] SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1245), op. cit*., pp. 143 y 146.
[13] *Ibid*., pp. 144-145.
[14] MEDINA ALCOZ, L., *Historia del Derecho administrativo* español, *op. cit.* p. 114 y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1245), op. cit*., pp. 144-146.
[15] MEDINA ALCOZ, L., *Historia del Derecho administrativo* español, *op. cit.*, pp. 114-121 y 246-247.
[16] *Ibid*., pp. 94-96 y 118.
[17] La importancia de esta ley fundamental es crucial, ya que «*no solo estuvo llamada a presidir el reinado personal de Isabel II, sino que planteó las claves esenciales de un modelo político que sobreviviría a su estricta vigencia*» MARTÍN OVIEDO, J. M., *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012)*, Madrid: Consejo de Estado; Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2013, p. 126.

sociedad feudal, para lo que se le confirió capacidad de mando[18]. Con este hito, la dicotomía funcional surgida en tiempos del Antiguo Régimen cobró realidad también en el plano orgánico, lo que supuso el abandono irreversible de la concepción judicial del poder. En este nuevo contexto, la delimitación competencial entre las autoridades administrativas y las judiciales quedó inicialmente resuelta con la atribución a las primeras de las funciones catalogadas como gubernativas y a las segundas, de las contenciosas[19]. Sin embargo, el principio de separación de poderes sirvió enseguida de fundamento para otorgar a la Administración una posición hegemónica en el entramado estatal, especialmente, en relación con el poder judicial[20]. Así lo explicaba SANTAMARÍA PASTOR:

> *La amplitud del término contencioso imponía la intervención judicial en el campo de la Administración por el mero hecho de suscitarse un conflicto en términos resolubles de Derecho. Por ello, todos los esfuerzos teóricos van dirigidos a establecer las bases de una nueva forma de delimitación […] que permitiese atribuir a la Administración un acervo de competencias más amplio que el resultante de la distinción gubernativo-contencioso y que, al tiempo, le salvaguardase de las inmisiones de los Tribunales, permitiéndole llevar a efecto sus resoluciones con pleno desembarazo*[21].

En fin, con la aparición de este nuevo ente, se fue conformando un orden jurídico que, con todo, conservó la remota inercia hacia la consecución de un ámbito de gobierno amplio y judicialmente exento[22], lo que ineludiblemente generó fricciones entre los poderes administrativo y judicial. A continuación, se expone el planteamiento de la arquitectura estatal formulado por la doctrina de la época, marco que permite comprender las competencias de jurisdicción y atribuciones en toda su extensión.

[18] MEDINA ALCOZ, L., *Historia del Derecho administrativo* español, *op. cit.*, pp. 22, 83, 84, 221 y 229.
[19] SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1245), op. cit*., p. 166.
[20] *Ibid.*, p. 154.
[21] *Ibid.*, pp. 166-167.
[22] MEDINA ALCOZ, L., *Historia del Derecho administrativo* español, *op. cit.*, p. 221.



En primer lugar, la división del poder político se configuró conforme al criterio que distinguía entre «voluntad» y «ejecución»[23], de manera que surgió el poder legislativo, facultado para «*dictar las reglas de accion que habían de armonizar las relaciones sociales*»[24], y el ejecutivo, encargado de su aplicación[25]. La Justicia no se concebía como un poder distinto del ejecutivo, sino comprendido en él, ya que su función consistía igualmente en ejecutar y aplicar leyes —concretamente, las que regulaban los actos y relaciones individuales—[26]; de ahí su organización peculiar, ideada para ofrecer unas garantías adecuadas a los derechos individuales[27]. Junto a ésta, se erigió la Administración con el fin de ejecutar de los fines del Estado, para lo cual aplicaba y hacía cumplir las leyes que organizaban sus relaciones con los particulares en virtud de la potestad discrecional —también denominada puro mando o mero imperio— que se le había atribuido[28]. El segundo principio —corolario del anterior— en que se basó la

[23] SANTAMARÍA DE PAREDES, V., *Curso de Derecho Administrativo según los principios generales y la legislación actual de España*, 3ª edición, Madrid: Establecimiento tipográfico de Ricardo Fé, 1891, p. 56.
[24] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias, op. cit.* pp. 15-16.
[25] Definen ALCÁNTARA y MORALES el poder ejecutivo como «*el Estado en accion, esgrimiendo las armas que se ha fabricado*» (*Ibid.*, pp. 16-17).
[26] *Ibid.*, pp. 17 y 33-34.
[27] COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, 1858, *op. cit.*, p. 294.
[28] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias, op. cit.* p. 18 y 35; COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, 4ª edición, 2 vols., Madrid: Imprenta de Eduardo Martínez, 1876, p. 50.

configuración de la nueva planta estatal fue la mutua independencia de los poderes constituidos, que sirvió de fundamento para dotar a la Administración de jurisdicción o mixto imperio como complemento de su acción[29], quedando así implantado un modelo dualista de justicia[30] que le habilitaba para decidir con las formas propias de un juicio las reclamaciones suscitadas por su marcha respecto de intereses tanto generales como particulares a través de la jurisdicción contencioso-administrativa[31]. Según COLMEIRO y SANTAMARÍA DE PAREDES, haber facultado a autoridades ajenas a la Administración a estos efectos habría supuesto, aparte de la ruptura de la armonía entre los poderes públicos, la privación de la libertad de acción de aquella, presupuesto para ser responsable de sus actos[32]. Asimismo, la doctrina propugnaba unánimemente la creación de la justicia administrativa arguyendo que las formas solemnes y lentas de la Justicia, así como su sujeción al derecho estricto, resultaban incompatibles con el modo de proceder necesariamente ágil y flexible de la Administración para salvaguardar el interés general[33].

Con todo, el equilibrio entre la Administración y la Justicia era frágil en extremo y las colisiones se producían con frecuencia, debido a la oscuridad en la delimitación de sus respectivas esferas de actuación. Al ejecutar ambos órdenes leyes que se relacionaban con los particulares, en la práctica no resultaba sencillo discernir en los negocios que afectaban a estos lo que se circunscribía a la esfera privada y lo que trascendía al ámbito público[34]. Todo ello amenazaba gravemente los principios constitucionales mencionados, piedra angular sobre la que se asentaba el aparato estatal, por lo que la articulación de un sistema de resolución de esta clase de conflictos no sólo resultaba conveniente, como sucedía en tiempos del Antiguo Régimen, sino que era absolutamente necesaria para la pervivencia del Nuevo Orden[35]. El rasgo más característico del modelo instaurado, como se explicará *infra*, era la preponderancia de la Administración a lo largo de la tramitación

[29] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias, op. cit.* p. 28 y COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1858, *op. cit.* p. 297.
[30] SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B., «Construyendo la España liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)», *op. cit.*, p. 559.
[31] COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1876, *op. cit.*, p. 50.
[32] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias, op. cit.* p. 40; COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1858, *op. cit.*, p. 296, y SANTAMARÍA DE PAREDES, V., *Curso de Derecho Administrativo, op. cit.* p. 57.
[33] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias, op. cit*., p. 28 y COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1858, *op. cit.*, p. 296.
[34] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias, op. cit*. pp. 19-20 y 34.
[35] COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1858, *op. cit.*, p. 309.

de la contienda, en consonancia con la particular configuración de nuestro poder ejecutivo y con el influjo del Derecho administrativo francés en nuestro ordenamiento jurídico[36].

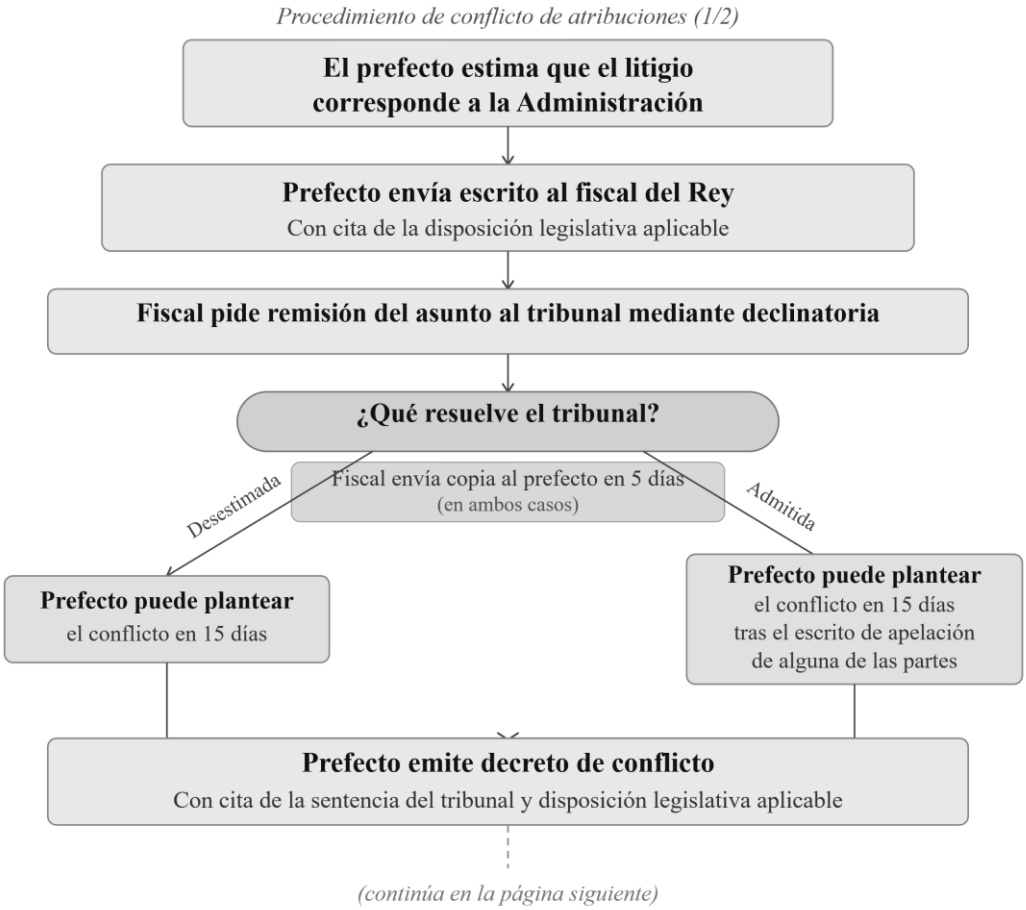
III. ANTECEDENTES EN EL DERECHO COMPARADO

El modelo de justicia administrativa basado en el dualismo de jurisdicciones tuvo su origen en Francia y respondió a una interpretación singular del principio de división de poderes, entendido como la separación absoluta entre ellos, en reacción a la coyuntura político-institucional del siglo XVIII. En el absolutismo francés, a diferencia de lo que sucedía en España, sí existía un deslinde claro entre el Estamento judicial —los denominados Parlamentos nobiliarios— y la Administración real[37]. Sin embargo, el primero se opuso de forma constante a cualquier reforma que el monarca pretendiera emprender para adaptar las instituciones a las necesidades políticas y económicas de la época, lo que provocó no sólo el final del régimen, sino también una profunda desconfianza de los revolucionarios hacia el poder judicial[38]. En este contexto, la consagración normativa de la separación de órdenes jurisdiccionales y la consiguiente exclusión del poder administrativo del control de la justicia ordinaria tuvo lugar en la Ley de la Asamblea Constituyente de 16-24 de agosto de 1790 sobre la organización judicial[39], que sentó las bases para la creación de un sistema judicial compuesto por dos jurisdicciones encabezadas por sendos Tribunales Supremos: la «*Cour de Cassation*» y el «*Conseil d'État*»[40].

La dificultad práctica para determinar los litigios que correspondían a cada orden hizo inevitable la aparición de conflictos, lo que condujo tempranamente a la articulación de un mecanismo destinado a resolverlos, inspirado en aquel temor a las injerencias judiciales en la esfera administrativa. Así, en el período revolucionario y durante el Consulado, la decisión de los denominados «*conflits d'attribution*» se configuró como

[36] LOZANO, B., «Los conflictos entre la Administración y los tribunales: perspectiva histórica y nueva configuración», *op. cit.*, p. 176.
[37] *Ibid.*, pp. 177-178.
[38] SOTO KLOSS, E., «Notas sobre el Tribunal de Conflictos francés», *Revista de Derecho Público (Chile)*, núm. 9, 1968, pp. 169-187, vid. p. 170.
[39] *Article 13 : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions »*. Este precepto se ha mantenido vigente ininterrumpidamente desde la aprobación de la Ley, en 1790, hasta la actualidad, por lo que, desde la génesis del Estado administrativo en Francia, siempre ha existido un sistema de justicia de carácter dual (*Loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire*, de 24 de agosto de 1790, disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000704777/2026-02-24).
[40] SOTO KLOSS, E., «Notas sobre el Tribunal de Conflictos francés», *op. cit*., p. 179.

una prerrogativa del Jefe del Estado, quien debía consultar previamente al Consejo de Estado. Asimismo, mediante decreto de 13 de Brumario del año VIII —1800—, que estableció las primeras reglas procedimentales en la materia, se facultó exclusivamente a los prefectos para su provocación[41]. Años más tarde, ante los excesos que venían produciéndose como consecuencia de que la Administración actuara como juez y parte principal en su tramitación, se aprobó la Ordenanza de 1 de junio de 1828, que precisó los supuestos y condiciones para entablarlos[42]. El procedimiento consagrado en sus dieciocho artículos, como se comprobará *infra*, tuvo una influencia destacada en la configuración del modelo español, y se desarrollaba del siguiente modo:



[41] *Ibid.*, pp. 174-175.
[42] *Vid. Ordonnance du 1er juin 1828 relative aux conflits d'attribution entre les tribunaux et l'autorité administrative* (*Bulletin des lois* de 1 de junio de 1828, núm. 8529).



Sin embargo, con la instauración de la II República en 1848, se optó por encomendar la resolución de esta clase de contiendas a un órgano de nueva creación, con jurisdicción propia y situado al margen tanto de la Administración como de la Justicia, a efectos de garantizar una mayor imparcialidad. Éste recibió la denominación de «*Tribunal des conflits*» y su composición reunía un número igual de miembros de cada orden jurisdiccional bajo la presidencia del ministro de Justicia[43]. Aunque en 1852 se regresó al modelo anterior mediante Decreto orgánico de 25 de febrero[44], tras la caída de Napoleón III, el Tribunal quedó restablecido a través de la Ley de 24 de mayo de 1872, de reorganización del Consejo de Estado[45], y ha permanecido vigente hasta la actualidad[46].

[43] *Constitution du 4 novembre 1848*, art. 89. Disponible en: https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1848-iie-republique). La organización del Tribunal de Conflictos y el procedimiento que había de seguirse ante él se rigieron por la Ley de 4 de febrero de 1850 y el Reglamento de 28 de octubre de 1849, respectivamente (*Bulletin des lois.* núm. 1684 y 1923. Disponibles en: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006071078 y https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000882538/2015-03-31?isSuggest=true).

[44] SOTO KLOSS, E., «Notas sobre el Tribunal de Conflictos francés», *op. cit*., p. 175.

[45] *Journal officiel de la République française*. Núm. 148, de 31 de mayo de 1872, arts. 25 y 27.

[46] Ministère de la Justice, Le Tribunal des conflits, disponible en: https://www.justice.gouv.fr/justice-france/lorganisation-cours-tribunaux/tribunal-conflits (consulta: 29 de enero de 2026).

Para nuestra doctrina, la adopción del instrumento resultó controvertida. A continuación, se recoge la oposición a ésta de ALCÁNTARA y MORALES:

> *Nada mas ilógico, nada mas contrario á la división de los poderes que ese anómalo tribunal erigido en árbitro de las contiendas entre uno y otro poder, y formado por los altos funcionarios de uno y otro, bajo la presidencia de un Ministro: de modo que una parte del Consejo de Estado, reunida á una parte del Tribunal de casación, tenía jurisdiccion y autoridad para decidir las contiendas que pudieran suscitarse entre una y otra corporacion entera, siendo mas la parte que el todo solo con unirse á otra parte de otro todo*[47].

El debate suscitado por este instrumento trascendió incluso al ámbito parlamentario. De la discusión en el Congreso de los Diputados del proyecto de la Ley del Consejo de Estado, de 4 de julio de 1860, nos ha llegado la valoración del diputado Luis María de la Torre y de la Hoz sobre el funcionamiento de aquel órgano: «*Poco más de un año funcionó ese tribunal, y dudo mucho que nadie haya consultado más de una vez su jurisprudencia en materia de conflictos. Las ciento y tantas decisiones que dictó son otras tantas confirmaciones de las del antiguo Consejo de Estado*»[48].

IV. CONCEPTO Y NATURALEZA

La doctrina era unánime al definir la competencia como *«conflicto entre dos ó mas autoridades cuando todas pretenden conocer, ó no conocer, de cierta causa ó negocio»*, catalogándose de positiva en el primer supuesto y de negativa en el segundo[49]. Además de esta clasificación, en el Derecho administrativo francés, los *conflits* podían ser bien «de atribuciones», si las autoridades contendientes pertenecían a distinto orden, bien «de jurisdicción», cuando eran del mismo ramo[50], por lo que las contiendas que sucedían entre la Administración y la Justicia siempre se encuadraban en el primer tipo. Nuestros publicistas asumieron aquella nomenclatura de forma prácticamente indiscutida.

---

[47] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias, op. cit.* p. 44.
[48] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Legislatura 1859, *op. cit.*, p. 3571.
[49] COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1858, *op. cit.*, pp. 306-307. Cfr. ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias, op. cit.* p. 47 y SANTAMARÍA DE PAREDES, V., *Curso de Derecho Administrativo, op. cit.*, p. 860.
[50] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias, op. cit.* p. 379

Por otro lado, como se ha explicado *supra*, en el nuevo régimen estatal «*el principio es la independencia de los poderes; la competencia el medio y el órden el fin*»[51]. Por ello, uno de los caracteres esenciales de este instrumento era su trascendencia constitucional, lo que comportaba importantes implicaciones. En primer lugar, la prohibición de la sumisión expresa o tácita tanto de las partes como de las autoridades, a fin de prevenir que la voluntad individual subvirtiera el orden público, ya que la jurisdicción administrativa no se trataba de un privilegio renunciable, sino del reverso de la acción del poder administrativo, y conocía, pues, de los negocios en virtud de su naturaleza[52]. En segundo lugar, la autoridad facultada para su provocación sólo podía abstenerse de hacerlo por causas justificadas y bajo su responsabilidad[53]. De lo anterior se deduce que el conjunto de la sociedad, y no sólo las partes interesadas en que su derecho se ventilara ante quien correspondiese, estaba concernido en su decisión, que había de adoptarse con prontitud, en aras de la restitución de la armonía a la mayor brevedad posible, y con las debidas garantías de acierto. A tales efectos, su regulación procedimental estableció el carácter improrrogable de los plazos[54], así como una serie de actos de trámite análogos a los de un juicio[55], lo que llevaba a cuestionarse si la instrucción y resolución de las competencias constituían actos de la administración contenciosa. La respuesta de nuestros publicistas fue negativa: seguían siendo actos de la administración activa, pues su móvil principal no era la satisfacción del interés de los particulares en que la autoridad verdaderamente competente fuera la que dirimiera su litigio, sino el restablecimiento del concierto entre los poderes del Estado. En este sentido, COLMEIRO planteó una tercera categoría de los actos administrativos —los «*de naturaleza mixta*» o «*cuasicontenciosos*»— para referirse a aquellos que se sustanciaban con formas de juicio sin serlo propiamente, en la que quedaban comprendidas las competencias, entre otros[56].

---

[51] CORMENIN, *Questions de droit adminiftratif,*, cit. en COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1858, *op. cit.*, p. 309.
[52] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.* pp. 49-52.
[53] Como se detallará *infra*, la razón por la que sólo una autoridad estaba facultada para suscitar estos conflictos era asimismo la preservación del orden público; más concretamente, que la acción de los poderes públicos no se viera interrumpida continua e injustificadamente (*Ibid.*, pp. 52-53).
[54] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 21 y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art. 72.
[55] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.* pp. 54-55.
[56] COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1858, *op. cit.*, p. 308. El autor también incluía en esta clase de asuntos el pase y retención de bulas, breves y rescriptos pontificios; los asuntos del Real Patronato de España e Indias, y las decisiones acerca de la validez de las presas marítimas (COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1876, *op. cit.*, pp. 193-197).

V. LAS COMPETENCIAS DE JURISDICCIÓN Y ATRIBUCIONES EN LAS FUENTES NORMATIVAS DEL REINADO ISABELINO

a. Real decreto de 6 de junio de 1844

Al comienzo de la década moderada del reinado de Isabel II, el ministro de Gracia y Justicia del primer gabinete de Narváez, Luis Mayans, promulgó el Real decreto de 6 de junio de 1844: la primera norma de nuestro ordenamiento que se ocupó de los aspectos formales de la resolución de las contiendas de jurisdicción y atribuciones entre la Administración y la Justicia[57]. En ese momento, aunque la organización provincial[58] y la planta judicial se hallaran en una fase muy incipiente de su desarrollo y no existiera aún el alto cuerpo consultivo al que se pretendía facultar para entender de estos asuntos, la creciente frecuencia con que entraban en conflicto las autoridades administrativas y los jueces y tribunales comunes —derivada de la reciente separación de ambos órdenes— exigía la determinación de una serie de pautas con carácter provisional para colmar el vacío normativo existente respecto de la tramitación de estas cuestiones y dotarla de uniformidad[59]. Como se verá *infra*, el rasgo más característico del procedimiento era la resolución conjunta de las competencias por parte de los ministros de Gracia y Justicia y de la Gobernación, quedando establecido un sistema, en cierto modo, mixto. Ahora bien, a pesar del significativo avance que supuso este primer decreto en este sentido, su silencio en cuanto a cuestiones de fondo, al no incluir indicación alguna con respecto a la clase de asuntos sobre los que no se podían entablar[60], dio pie a una utilización abusiva de este mecanismo y generó, en consecuencia, «*un trabajo añadido a los Ministerios y confrontaciones innecesarias en el seno del Gobierno*»[61]. Todo ello demoraba la resolución de las contiendas y paralizaba los negocios judiciales, lo que se acabó

[57] PINO ABAD, M., «El Real decreto de 4 de junio de 1847 sobre conflictos de competencia entre autoridades administrativas y judiciales». *Millars: Espai I Història*, 1(54), 2023, pp. 147–170, *vid*. pp. 150-151 y SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B., «Construyendo la España liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)», *op. cit.*, p. 571.

[58] No se habían fijado con exactitud las facultades de los jefes políticos ni se habían creado los consejos provinciales (*Gaceta de Madrid* 6/6/1847, Preámbulo).

[59] *Gaceta de Madrid* 14/6/1844, Preámbulo.

[60] PINO ABAD, M., «El Real decreto de 4 de junio de 1847 sobre conflictos de competencia entre autoridades administrativas y judiciales», *op. cit.*, p. 151.

[61] SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B., «Construyendo la España liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)», *op. cit.*, p. 572.

frustrando el objetivo principal de la disposición: «*conciliar […] la defensa y proteccion de los derechos del Estado sin menoscabo de los particulares*»[62].

b. Real decreto de 4 de junio de 1847

Una vez completado el arreglo de la Administración con la entrada en vigor de las leyes de 2 de abril y de 6 de julio de 1845, de organización y atribuciones de los Consejos provinciales y del Consejo Real, respectivamente, las vicisitudes que había provocado la aplicación de las reglas provisionales previstas en el Real decreto de 6 de junio de 1844 estaban abocadas a la desaparición, puesto que la mencionada Ley de 6 de julio de 1845, en su artículo 11.º, 6.º, estableció la consulta obligatoria del Consejo Real «*sobre las competencias de jurisdiccion y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas, y sobre las que se susciten entre las autoridades y agentes de la administracion*»[63]. Asimismo, el artículo 9.º, 6.º del Real decreto de desarrollo de dicha Ley de 22 de septiembre del mismo año determinó que correspondía «*al Consejo en pleno conocer de las competencias de jurisdiccion y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas*»[64], por lo que la preparación de las decisiones de los conflictos se trasladó a una institución estimada como más idónea a tal efecto que el propio Gobierno de la Administración: a su supremo cuerpo consultivo[65]. Este órgano no pertenecía a un poder distinto e independiente, pues se trataba de un instrumento que el legislador ponía a disposición de la Administración activa central para asistirla en asuntos graves cuya resolución, sin deliberación previa, no resultaba conveniente[66]. No obstante, al carecer de autoridad propia, no realizaba actos de mero imperio, sino que procedía siempre a petición del Gobierno, aunque en ciertos casos, como el que nos ocupa, la ley exigía recabar su dictamen[67].

---

[62] *Gaceta de Madrid* 14/6/1844, Preámbulo.
[63] *Gaceta de Madrid,*13/7/1845, art. 11.º.
[64] *Gaceta de Madrid*, 28/9/1845, art. 9.º.
[65] El Consejo Real y, a partir de 1858, el de Estado presentaba una doble vertiente: por un lado y de manera principal, era el órgano consultivo al servicio del Gobierno —constituido en pleno asesoraba al rey, mientras que cada sala actuaba como cuerpo consultivo de la Secretaría de Estado correspondiente—; por otro, constituido en Sala de lo contencioso, era el Tribunal Supremo contencioso-administrativo y, por tanto, la primera institución en nuestra historia en ejercer esta jurisdicción, aunque con carácter retenido, ya que era el Gobierno quien resolvía los asuntos por medio de Reales Decretos-sentencias. Aunque reuniera las atribuciones de consultar y fallar, su organización permitía el ejercicio de éstas de forma separada, por lo que no cabe asimilarlo a los Consejos de la polisinodia hispánica [COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1858, *op. cit.*, p. 298 y MARTÍN OVIEDO, J. M., *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012)*, p. 154].
[66] COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1876, *op. cit.*, p. 52.
[67] *Ibid.*, p. 191.

Lo dispuesto en las normas mencionadas acerca de las competencias de jurisdicción y atribuciones tuvo su desarrollo normativo en el Real decreto de 4 de junio de 1847, promulgado por Florencio Rodríguez Vaamonde —ministro de Gracia y Justicia en aquel momento—, que derogó expresamente el de 6 de junio de 1844[68]. La nueva disposición recogía un cuerpo de reglas para sustanciar y dirimir estas contiendas bastante más completo que el anterior y, en esta ocasión, con carácter definitivo, puesto que el grado de desarrollo de la planta administrativa en aquel momento ya lo permitía. A efectos de preservar los intereses generales sin que los privados resultaran lastimados, las novedades introducidas en el procedimiento se orientaban a dotar de mayor unidad y rapidez a la tramitación de los conflictos, garantizar el acierto en su decisión y asegurar la libertad de acción de las autoridades administrativas[69].

La regulación establecida en 1847 para dirimir los conflictos de competencias entre las autoridades administrativas y las judiciales gozó de una notable continuidad durante el reinado isabelino. Tanto es así que el decreto mantuvo su vigencia incluso durante el Bienio Progresista, pese a los avatares experimentados entonces por los Consejos provinciales y el Consejo Real, suprimidos por el gobierno progresista que accedió al poder tras la Revolución de 1854 mediante sendos Reales Decretos de 7 de agosto de ese año[70]. Ahora bien, por lo que respecta al segundo, *«tales raíces había echado ya […] entre nosotros»*[71] que se estimó oportuno transformar su Sala de lo contencioso en un órgano administrativo carente de jurisdicción propia —el Tribunal Contencioso-Administrativo— mientras las Cortes decidían la organización definitiva que había de tener la justicia administrativa[72]. Aunque las Cortes Constituyentes inauguradas en 1854 llegaron a acordar las bases de un nuevo Consejo de Estado[73], éste nunca llegó a materializarse, pues en 1856 se produjo el retorno de los moderados al poder y la restitución del Consejo Real «*en todo su vigor*» por Real Decreto de 16 de octubre[74]. En esta coyuntura de desmantelamiento orgánico de la planta consultiva, crucial para la

[68] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 22. En cambio, las competencias entre autoridades y agentes administrativos no gozaron de desarrollo normativo ni jurisprudencial durante el reinado de Isabel II (SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B., «Construyendo la España liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)», *op. cit*, p. 572).
[69] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, Preámbulo.
[70] *Gaceta de Madrid* 8/8/1854.
[71] COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1876, *op. cit.*, p. 179.
[72] *Gaceta de Madrid* 8/8/1854, art. 2.º.
[73] COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1876, *op. cit.*, p. 179.
[74] *Gaceta de Madrid* 17/10/1856, art. 1.º.

tramitación de las competencias, su conocimiento quedó suspendido durante los primeros meses del Bienio. Ello llevó a atribuir al Tribunal Contencioso-Administrativo, mediante Real Decreto de 18 de octubre de 1854, la función de informar «*en los términos en que lo hacia el suprimido Consejo Real sobre los expedientes […] de gravedad respecto de los que el Gobierno consider[as]e necesario oir [su] dictamen*[75]», a fin de prevenir que «*ciertos asuntos de carácter misto y sobre los cuales debia oirse siempre a [los Consejos provinciales] y al Consejo Real, quedasen paralizados con grave perjuicio de las personas interesadas en ellos, ó se decidiesen gubernativamente por [el] Ministerio [de la Gobernación] sin la debida instruccion*[76]». Pese a la vaguedad de la disposición, se entendió que las competencias de jurisdicción y atribuciones quedaban incluidas en tales asuntos, por lo que se continuó aplicando el Real decreto de 4 de junio de 1847 como hasta entonces[77].

c. Evolución de la regulación en el último período del reinado isabelino y proyección posterior

Pese a la aprobación de la Ley del Consejo Estado de 17 de agosto de 1860 —en adelante, LCE—, que refundó el supremo cuerpo consultivo del Gobierno con la solemnidad que tan insigne institución exigía, mediante la participación de los Cuerpos Colegisladores y la sanción de la Corona[78], la figura jurídica objeto del presente análisis experimentó una escasa evolución[79]. En su artículo 45, 9.º, inciso 1º, dicha Ley exigía oír al Consejo «*necesariamente y en pleno sobre la competencia positiva o negativa de jurisdiccion y atribuciones entre las Autoridades judiciales y administrativas*»[80], confirmando, así, lo dispuesto en la Ley de 6 de julio y en el Real decreto de 22 de septiembre de 1845, así como en el Real decreto de 4 de junio de 1847. En cuanto a la sustanciación de las contiendas, éste continuó en vigor hasta la aprobación del Reglamento para la ejecución de la Ley relativa al gobierno y administración de las provincias de 25 de septiembre de 1863, que refundió en su texto —concretamente, en el capítulo II del título II, consagrado

[75] *Gaceta de Madrid* 20/10/1854, artículo 1.º.
[76] *Ibid.*, Preámbulo.
[77] SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B., «Construyendo la España liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)», *op. cit.*, p. 576.
[78] COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1876, *op. cit.*, p. 180.
[79] SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B., «Construyendo la España liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)», *op. cit.*, p. 576.
[80] *Gaceta de Madrid* 1/9/1860, art. 45.

a las atribuciones de los gobernadores de provincia— las reglas previstas en dicha disposición sin introducir modificaciones relevantes, más allá de la preponderancia que se otorgaba al Presidente del Consejo de Ministros, al reemplazar al ministro de la Gobernación en aquellos trámites del procedimiento en que éste participaba[81]. Con excepción del período del Sexenio Revolucionario, en el que se hizo efectivo el principio de unidad de fueros mediante el Decreto-ley de 12 de octubre de 1868 —que despojó al Consejo de Estado de la jurisdicción contencioso-administrativa para conferírsela al Tribunal Supremo de Justicia[82]—, el mencionado Reglamento rigió la resolución de las contiendas entre las autoridades administrativas y judiciales hasta la aprobación del Real decreto de 8 de septiembre de 1887, igualmente continuista con el sistema implantado décadas atrás[83], por lo que el régimen establecido en 1847 se proyectó mucho más allá del reinado isabelino.

Por otra parte, una innovación reseñable introducida por la LCE fue la previsión en su art. 45, 10º de los recursos de abuso de poder y de incompetencia, sobre los que el Consejo de Estado también debía ser escuchado necesariamente y en pleno[84]. Estos constituían el reverso de las competencias, puesto que facultaban a los jueces y tribunales de justicia para reclamar al ministro del ramo correspondiente por las invasiones que hubiera cometido una autoridad dependiente de él en su esfera de actuación[85], lo que dotó de igualdad de armas a ambos órdenes en lo relativo a la provocación de conflictos. Estos recursos carecieron de un procedimiento legalmente establecido hasta la aprobación de la Ley provisional sobre organización del Poder Judicial de 1870, en la que recibieron la denominación conjunta de «recurso de queja por exceso de atribuciones de la Administración» o, simplemente, «por abuso de poder»[86]. No obstante, mientras se establecieron sus formas, la doctrina fue favorable a imitar en todo lo posible el modo de

[81] *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, arts. 52-73. *Vide* especialmente arts. 66 a 72.
[82] *Gaceta de Madrid* 14/10/1868.
[83] LOZANO, B., «Los conflictos entre la Administración y los tribunales: perspectiva histórica y nueva configuración», *op. cit.*, p. 190. Por esta razón, hemos podido recurrir al Curso de Derecho Administrativo de SANTAMARÍA DE PAREDES como fuente para la investigación.
[84] *Gaceta de Madrid* 1/9/1860, art. 45.
[85] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.* p. 388.
[86] LOZANO, B., «Los conflictos entre la Administración y los tribunales: perspectiva histórica y nueva configuración», *op. cit.*, p. 192 y SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B., «Construyendo la España liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)», *op. cit.*, p. 577.

ventilar las competencias, debiéndose oír, por tanto, a las partes interesadas, al ministerio fiscal y a los Consejos provinciales[87].

VI. EVOLUCIÓN DE LA SUSTANCIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DURANTE EL REINADO DE ISABEL II

En el presente apartado se examinarán los procedimientos que rigieron la tramitación de las competencias positivas —objeto de los Reales decretos de 6 de junio de 1844 y de 4 de junio de 1847— durante el reinado isabelino, al constituir las auténticas contiendas entre poderes, a diferencia de las negativas, que consistían realmente en una doble declinatoria[88].

a. Punto de partida: Real decreto de 6 de junio de 1844

Como se ha indicado *supra*, esta norma articuló un primer procedimiento de resolución de conflictos de competencias entre la Justicia y la Administración, cuya promoción correspondía al jefe político. Éste, en cuanto advirtiera una invasión de atribuciones propias de la Administración por parte de alguna autoridad judicial, tenía que enviarle una comunicación razonada, acompañada de todo documento comprobante, en que le excitaría a suspender el procedimiento y a remitir las actuaciones. Entonces, el juez o tribunal suspendía el procedimiento y daba vista a las partes y al fiscal dentro de los tres días siguientes. En un plazo de otros tres días tras la celebración de la vista, dictaba providencia, contra la que no cabía recurso, por la que o bien se inhibía del conocimiento del negocio, o bien sostenía su jurisdicción. En el primer supuesto, debía remitir todo lo actuado al jefe político en el mismo día o al día siguiente. Por el contrario, de declararse competente, debía enviar al jefe político testimonio o certificación de la resolución y de lo expuesto por las partes y el fiscal. Éste, al recibir la comunicación, podía dejar expedita la jurisdicción del juez o tribunal o insistir en su competencia. En este caso, debía avisar a la autoridad judicial en un término máximo de tres días y remitir el expediente al ministro de la Gobernación. Paralelamente, tras llegada de la última comunicación del jefe político, el juez o tribunal debía enviar sus diligencias al ministro de su ramo —el de Gracia y Justicia— para que ambos secretarios de despacho formularan conjuntamente una propuesta de resolución; no obstante, de no alcanzar estos un acuerdo, la contienda se sometía al Consejo de Ministros. Independientemente de la autoridad de la que

[87] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.*, pp. 387-388.
[88] COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1858, *op. cit.*, p. 317.

emanara, el Monarca tenía que aprobar la propuesta de resolución. Por último, la decisión definitiva se comunicaba a cada dependencia a través de su respectivo ministro[89].

I. PROVOCACIÓN DE LA COMPETENCIA	
Actuación del jefe político	Detectada la invasión de sus atribuciones por una autoridad judicial, envía a ésta una comunicación razonada, acompañada de los documentos comprobantes, exhortándola a suspender el procedimiento y a remitir las actuaciones.

II. ACTUACIÓN DEL ÓRGANO JUDICIAL		
Suspensión y vista	El juez o tribunal suspende el procedimiento y da vista a las partes y al fiscal en los tres días siguientes.	
Providencia del juez/tribunal	**A) Se inhibe:** remite lo actuado al jefe político en el mismo día o al siguiente.	**B) Sostiene su jurisdicción:** envía al jefe político testimonio de la resolución y lo expuesto por las partes y el fiscal.

III. DECISIÓN DEL JEFE POLÍTICO		
Decisión del jefe político	**A) Deja expedita la jurisdicción:** fin del conflicto.	**B) Insiste en su competencia:** avisa a la autoridad judicial (máx. 3 días) y remite el expediente al ministro de la Gobernación; paralelamente, el juez/tribunal envía las diligencias al ministro de Gracia y Justicia.

IV. RESOLUCIÓN DEFINITIVA		
Propuesta de resolución	**A) Acuerdo entre ministros:** formulan conjuntamente la propuesta.	**B) Desacuerdo entre ministros:** la contienda se somete al Consejo de Ministros.
Aprobación regia	La propuesta de resolución —cualquiera que sea su origen— requiere la aprobación de la Reina.	
Notificación	La decisión definitiva se comunica a cada dependencia a través de su respectivo ministro.	

[89] *Gaceta de Madrid* 14/6/1844, arts. 1.º-10.º.

b. Régimen consolidado: Real decreto de 4 de junio de 1847

i. Autoridad facultada para su decisión

El Real decreto de 4 de junio de 1847 —cuyo texto fue refundido en el Reglamento para la ejecución de la Ley relativa al gobierno y administración de las provincias de 25 de septiembre de 1863— comenzaba confiando al Rey, «*en uso de las prerrogativas constitucionales*», la facultad de «*dirimir las competencias de jurisdiccion y atribuciones que ocurr[ier]an entre las autoridades administrativas y los tribunales ordinarios y especiales*»[90]. En este sentido, la Constitución de 1845 establecía en su artículo 43 la potestad de hacer ejecutar las leyes como atributo de la soberanía de la Corona[91] y, dado que la Administración y la Justicia se concebían integradas en el poder ejecutivo[92], el Monarca se erigía, pues, en superior común de las autoridades de ambos órdenes y en tal condición le incumbía moderar su actuación mediante la resolución de las competencias de jurisdicción y atribuciones[93]. Y, si alguna incertidumbre pudiera todavía albergarse acerca de esta construcción, el artículo 71 de la propia Constitución venía a despejarla, al disponer que la Justicia se administraba en nombre del Rey, a quien correspondía velar por que aqeulla se administrase pronta y cumplidamente en todo el Reino[94].

Sin embargo, como sostenían ALCÁNTARA y MORALES, el Monarca no había sido investido de dicha facultad únicamente en cuanto jefe de los órdenes contendientes, sino también en su condición de «*soberano*» y supremo «*regulador de los poderes públicos*». En el marco de las monarquías constitucionales, «*el Rey no e[ra] un poder*», sino que «*participa[ba] de todos los poderes públicos*» sin tener «*la plenitud de ninguno*»; era la «*institución elevada*» que «*representa[ba] a la nación*» y «*personifica[ba] al Estado*». De ahí que, aun careciendo de potestad «*para juzgar un asunto, ni para dictar por sí solo una disposición administrativa, ni para hacer una ley*», el orden constitucional le atribuyera determinadas prerrogativas destinadas a contener a los poderes en los límites de sus respectivas esferas de acción y a preservar, con ello, el equilibrio del sistema. Entre ellas se encontraban, de un lado, la disolución de las Cortes cuando se quebraba la armonía entre el poder legislativo y el ejecutivo y, de otro, la decisión de las competencias

[90] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 1.º y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art. 52.
[91] *Gaceta de Madrid* 23/5/1845, art. 43.
[92] La norma fundamental, sin embargo, no lo declaraba expresamente.
[93] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.*, p. 38; COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, 1858, *op. cit.*, pp. 294 y 308, y COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, 1876, *op. cit.*, pp. 44-45.
[94] *Gaceta de Madrid* 23/5/1845, arts. 71 y 45, 2º.

de jurisdicción y atribuciones. Con todo, la libertad de acción de que gozaba para su ejercicio se veía limitada por ciertos contrapesos: en el caso de la resolución de las competencias, ésta había de ser motivada y consultada por el Consejo de Estado[95] en pleno. En definitiva, someter la decisión del conflicto competencial a una autoridad integrada en alguno de los órdenes contendientes resultaba, desde esta construcción doctrinal, inadmisible, en cuanto ello habría supuesto no sólo un menoscabo de la autoridad real, sino también una quiebra del principio fundamental de separación y recíproca independencia de los poderes públicos[96].

ii. Provocación

El primer inciso del artículo 2.º del Real decreto disponía que, en las cuestiones de atribución y jurisdicción que se originasen entre autoridades administrativas y judiciales, «*solo los jefes políticos pod[ían] promover contienda de competencia*»[97]. Por Real decreto de 29 de septiembre de 1847, que introdujo diversas disposiciones orgánicas relativas a la gobernación civil del Reino, aquellos pasaron a llamarse «*gobernadores civiles de provincia*»[98]. Ésta será, en lo sucesivo, la denominación empleada, por haber sido la vigente durante la mayor parte del reinado isabelino. Dicho esto, cabe señalar que este monopolio que ostentaban dichas autoridades pertenecientes al orden administrativo se trataba del extremo más controvertido de la regulación del procedimiento. Habida cuenta de que el decreto de 1844 no establecía este matiz de exclusividad, hasta entonces se había entendido que cualquier autoridad que estimara corresponderle la resolución de un asunto podía entablar un conflicto[99]. Sin embargo, pronto se detectó la necesidad de instaurar un orden, ya que tanto el interés general como el particular descansaban sobre la independencia y consiguiente libertad de acción de que habían de gozar la Administración y la Justicia dentro de la esfera de sus respectivas atribuciones[100] y, tal y como se reconocía en el preámbulo del decreto de 1847, el estado de cosas previo había

[95] En el presente trabajo se emplea la denominación de Consejo de Estado de modo genérico, comprendiendo en ella los tres órganos que durante el reinado isabelino prepararon las resoluciones de competencia, a saber: el Consejo Real (1845-1854 y 1854-1856), el Tribunal Contencioso-Administrativo (1854-1856) y el Consejo de Estado en sentido estricto (1858-1868).
[96] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias, op. cit.*, pp. 40-42.
[97] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 2.º y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art. 53.
[98] *Gaceta de Madrid* 30/9/1847.
[99] Art. 1.º: «*Inmediatamente que un gefe político tenga fundado motivo para creer que un juez […] o tribunal superior invade las atribuciones de la administración, […]*» (*Gaceta de Madrid* 13/6/1844).
[100] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias, op. cit.*, p. 58.

terminado por traducirse en la en la obstrucción de la marcha de la primera y en la paralización del curso de la última[101].

Así, dicho orden terminó concretándose en la legitimación de la Administración para la provocación de competencias, sin que en un principio se previera reciprocidad respecto de la Justicia[102]. Los publicistas partidarios de esta importante prerrogativa en favor de las autoridades administrativas la justificaban aduciendo motivos de diversa índole. En primer lugar, desde un punto de vista pragmático, los asuntos de que entendía la Administración carecían de la publicidad de aquellos confiados a la Justicia y, en ocasiones, de la intervención de particulares que opusieran su interés, lo cual dificultaba la advertencia de las invasiones que aquella pudiera llevar a cabo en las atribuciones o jurisdicción de ésta. Por el contrario, cuando la autoridad judicial era quien perpetraba la intromisión, las leyes procesales preveían incidentes para que las partes y el ministerio fiscal pudieran discutir la competencia del negocio e incluso instar a la Administración a reclamar su conocimiento. En segundo lugar, dado que las competencias constituían cuestiones de orden público —de cuya conservación se ocupaban las autoridades administrativas—, se consideraba conveniente conferir su promoción a éstas en consonancia con tal encargo[103]. Por último, atendiendo a la distinta naturaleza de uno y otro orden, se argüía que la Justicia no se trataba de un poder activo, a diferencia de la Administración[104], y que las cuestiones de interés general —objeto de los actos de la segunda— requerían una diligencia en la tramitación que se pretendía preservar evitando que los jueces y tribunales pudieran interrumpir en cualquier momento la actuación administrativa[105].

Ante las reservas que pudiera suscitar el reconocimiento de esta facultad, se alegaba que la integridad de la Justicia estaba garantizada por la imparcialidad del

---

[101] «*En el decreto de 6 de junio, si bien se designaron los trámites que debieran seguir las competencias, no se previeron los males que resultarian de que todas las autoridades se creyesen con derecho de entablarlas, sucediendo que las administrativas se encuentran y pueden verse embarazadas continuamente en sus funciones mas interesantes, cuando la naturaleza de estas mismas funciones exige, para producir el bien, que se ejerzan con rapidez, y libertad, al paso que la tendencia instintiva de todos los empleados á ensanchar el círculo de sus facultades arrastra á los de la administración á suscitar, fundados en inducciones y argumentos de analogía mas ó menos atendibles, conflictos que paralizan el curso de la justicia*» (*Gaceta de Madrid* 6/6/1847, Preámbulo).

[102] La LCE previó los denominados recursos «de abuso de poder» y «de incompetencia», que constituían la contrapartida de las competencias para las autoridades judiciales *(vide supra*).

[103] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.*, pp. 58-59.

[104] COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1858, *op. cit.*, p. 310.

[105] PINO ABAD, M., «El Real decreto de 4 de junio de 1847 sobre conflictos de competencia entre autoridades administrativas y judiciales», *op. cit.*, p. 154.

Monarca, en cuanto jefe supremo del poder ejecutivo y, por ende, jefe común de los órdenes contendientes[106]. Además, se sostenía que aquella no quedaba desprotegida frente a invasiones en sus atribuciones o jurisdicción, toda vez que el decreto preveía que la parte interesada en un asunto judicial del que estuviera conociendo la autoridad administrativa pudiera proponer declinatoria ante la propia Administración[107]. Pese a ello, una parte de nuestra doctrina se mostró crítica con tal desigualdad entre órdenes, como puso de manifiesto PANTOJA: «*[L]as dotes de inteligencia y rectitud [de los tribunales] no merecían esa exclusión que tiene algo de infundada desconfianza*»[108]. A fin de reducirla en la mayor medida posible, pues la provocación de competencias podía llegar a ser «*un arma terrible de arbitrariedad administrativa*»[109] capaz de desvirtuar el mandato del artículo 66 de la Constitución dirigido a los juzgados y tribunales[110], el decreto invistió de dicha facultad a los gobernadores de provincia, con exclusión absoluta de los demás agentes y cuerpos administrativos[111]. Estos fueron considerados las autoridades más idóneas a tal efecto por ser los delegados y representantes del Gobierno supremo en sus respectivas circunscripciones territoriales, en virtud del principio de unidad de la Administración[112] y, por tanto, garantes del orden público y jefes de todos los ramos de ésta en la provincia[113]. Ello los situaba en un plano suficientemente elevado como para asegurar la imparcialidad, pero, al mismo tiempo, bastante próximo a la acción de los tribunales de justicia, a diferencia de lo que habría sucedido si se hubiera investido de esta potestad a los ministros de la Corona. Otros inconvenientes que disuadían de habilitar a estos últimos eran: la importante carga de trabajo que pesaba sobre ellos, la especialización de cada uno en un único ramo de la Administración[114] y la parcialidad

[106] COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español,* 1858, *op. cit.,* p. 310.
[107] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.,* p. 59 y *Gaceta de Madrid,* 6/6/1847, art. 2.º (también *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art. 53) *in fine*.
[108] PANTOJA AGUDO, J. M., *Repertorio de la jurisprudencia administrativa española…,* Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación, 1869, *vid.* p. XIX, cit. por SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B., «Construyendo la España liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)», *op. cit.,* p. 568.
[109] SANTAMARÍA DE PAREDES, V., *Curso de Derecho Administrativo, op. cit.,* p. 865.
[110] El artículo 66 de la Constitución de 1845 rezaba así: «*A los Tribunales y Juzgados pertenece exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales; sin que puedan ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado*» (*Gaceta de Madrid,* 23/5/1845).
[111] PINO ABAD, M., «El Real decreto de 4 de junio de 1847 sobre conflictos de competencia entre autoridades administrativas y judiciales», *op. cit.*, p. 155
[112] SANTAMARÍA DE PAREDES, V., *Curso de Derecho Administrativo, op. cit.,* p. 864.
[113] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.,* p. 62.
[114] *Idem.*

que habría podido afectar a las decisiones de competencias en aquellos supuestos en que la consulta la tuviera que realizar el Consejo de Ministros (*vide infra*).

Sin embargo, lo anterior no constituía la única garantía en favor de la Justicia, puesto que el ejercicio de esta prerrogativa estaba sujeto a una serie de condiciones. En primer lugar, sólo podían promover competencias «*para reclamar los negocios cuyo conocimiento correspond[ier]a, en virtud de disposicion expresa, á los mismos gefes políticos, á las autoridades que de ellos depend[iera]n en sus respectivas provincias, ó á la administracion civil en general*»[115]. Ello respondía a la doctrina de que no existía materia administrativa si no había sido previamente calificada como tal por una norma, y de que sólo en virtud de una disposición legal podía una autoridad administrativa entender de un negocio[116]. En segundo lugar, tan pronto como un gobernador entendiera que un asunto era de índole administrativa, debía requerir «*inmediatamente de inhibicion*» a la autoridad judicial que estuviera conociendo de él, «*manifestando las razones que le asist[iera]n, y siempre el texto de la disposicion en que se apoy[ara] para reclamar[lo]*»[117]. Esto obedecía a que la facultad de entablar competencias no se configuraba como un derecho, sino como un deber inherente a la condición de jefe superior de la Administración en la provincia y, por ende, garante del orden público. En consecuencia, si desoía aquel mandato, la parte perjudicada podía acudir en queja bien al ministerio del ramo al que perteneciera el asunto, bien al de la Gobernación —su superior jerárquico—, para compelerlo a actuar[118]. La tercera garantía en defensa del orden judicial, importada del régimen francés establecido por Ordenanza de 1 de junio de 1828[119], radicaba en el carácter no absoluto de la prerrogativa, pues el decreto, en su artículo 3.º, enumeraba los supuestos en que a los gobernadores les estaba prohibido suscitar contiendas. Así pues, no podían reclamar el conocimiento de los negocios puramente judiciales, ni el de aquellos que, por su escasa relevancia o por la organización de los tribunales que conocían de ellos, no merecían o no permitían la provocación de conflictos; tampoco el de los asuntos ya juzgados ejecutoriamente; ni el de las cuestiones prejudiciales de índole administrativa que, sin embargo, no daban competencia a la

[115] *Gaceta de Madrid,* 6/6/1847, art. 2.º y *Gaceta de Madrid,* 28/9/1863, art. 53.
[116] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias, op. cit.,* p. 66.
[117] *Gaceta de Madrid*, 6/6/1847, art. 6.º y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art. 57.
[118] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias, op. cit.,* p. 68.
[119] *Vid*. arts. 1-4.

Administración sobre el fondo, sino que sólo causaban nulidad en el procedimiento judicial[120].

En consonancia con la delegación constitucional de la represión de los delitos en la justicia ordinaria, el primer párrafo del precepto citado prohibía la provocación de competencias en materia criminal, salvo en dos supuestos: cuando el castigo del delito o falta hubiera sido encomendado por ley a funcionarios de la Administración, y toda vez que hubiera una cuestión previa administrativa de la que dependiera el fallo de la autoridad judicial. Según autores como LOZANO, la segunda excepción constituía, probablemente, «*la más importante prerrogativa que sobre el funcionamiento de la justicia ordinaria ha ostentado la Administración en nuestro sistema jurídico*»[121]. Si bien nuestra legislación se inspiró en las cuestiones prejudiciales previstas en el artículo 2.º de la Ordenanza francesa de 1 de junio de 1828, su alcance fue notablemente más amplio en el ordenamiento español, pues en Francia dicho precepto las circunscribía al ámbito de la policía correccional[122]. Así las cosas, los gobernadores de provincia se escudaban frecuentemente en esta salvedad para paralizar la acción judicial, llegando incluso a entender que amparaba la provocación de competencias basadas en la necesidad de autorización previa para procesar a funcionarios de la Administración[123]. Con el objetivo de prevenir tales excesos, ALCÁNTARA y MORALES perfilaron el contenido de las condiciones que el propio precepto contemplaba para su aplicación. La primera exigía

---

[120] «*Los gefes políticos no podrán suscitar contienda de competencias:*
Primero. 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 administracion, ó cuando en virtud de la misma ley deba decidirse por la autoridad administrativa alguna cuestion prévia, de la cual dependa el fallo que los tribunales ordinarios ó especiales hayan de pronunciar.
Segundo. En los pleitos de comercio durante la primera instancia, y en los juicios que se sigan ante los alcaldes como jueces de paz.
Tercero. En los pleitos fenecidos por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada.
Cuarto. Por no haber precedido la autorizacion correspondiente para perseguir en juicio a los empleados en concepto de tales.
Quinto. Por falta de la que deben conceder los mismos gefes políticos cuando se trate de pleitos en que litiguen los pueblos ó establecimientos públicos.
Sin embargo, en los dos casos precedentes quedará expedito á los interesados el recurso de nulidad á que pueda dar márgen la omision de dichas formalidades» (*Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 3.º y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art. 54).

[121] LOZANO, B., «Los conflictos entre la Administración y los tribunales: perspectiva histórica y nueva configuración», *op. cit.*, p. 190.

[122] *Article 2* : « *Il ne pourra être élevé de conflit en matière de police correctionnelle que dans les deux cas suivants: 1º […] ; 2º Lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépendra d'une question préjudicielle dont la connaissance appartiendrait à l'autorité administrative en vertu d'une disposition législative* » (*Ordonnance du 1er juin 1828 relative aux conflits d'attribution entre les tribunaux et l'autorité administrative. Bulletin des lois, nº 8529, 1 juin 1828.* Recuperado de https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000501333/1828-06-01).

[123] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.* p. 79.

que la cuestión previa tuviera naturaleza administrativa, esto es, que, de no estar vinculada al juicio criminal, correspondiera a la Administración por versar sobre materia administrativa y estar expresamente confiada a sus agentes[124]. La segunda requería un nexo tal entre la cuestión previa y el asunto objeto del litigio que impidiera resolver este último sin que anteriormente hubiera recaído decisión sobre aquella[125]. De la concurrencia de ambas resultaba que la provocación de competencias al amparo de esta excepción quedaba circunscrita a aquellos casos en que se perseguía por vía de juicio penal «*la violación de un derecho administrativo*» o «*un hecho [producido] en virtud de un acto*» de esa misma índole, y en que resultaba imposible «*la calificación del delito*» y la determinación de la responsabilidad correspondiente «*mientras la Administración no declar[as]e la legitimidad del derecho y su extensión o la validez y efectos del acto administrativo*» de que se tratara[126]. En definitiva, de no haberse limitado la intervención de la Administración a los supuestos en que resultaba imprescindible para el esclarecimiento de los hechos, se habría corrido el riesgo de que autoridades de distintos órdenes se pronunciaran sobre un mismo asunto, con la consiguiente vulneración del principio *non bis in idem*, la eventual concurrencia de resoluciones contradictorias y la quiebra del orden público. Por ello, cuando el juez o tribunal contaba con elementos suficientes para resolver el litigio, dejaba de haber fundamento para que el gobernador le requiriera de inhibición basándose en la existencia de una cuestión previa de su competencia, incluso en aquellos supuestos que generaron abundante jurisprudencia sobre delitos derivados de cuentas de recaudación de impuestos o de gestión de fondos públicos sometidas a aprobación por parte del superior jerárquico en el orden administrativo[127].

El segundo párrafo del artículo 3.º del decreto introducía dos prohibiciones adicionales que, a diferencia de las restantes, no figuraban en el articulado de la Ordenanza de 1 de junio de 1828: la primera, por razón de la forma del juicio, y la segunda, por la cuantía del asunto. Así, los gobernadores de provincia no podían entablar contiendas ni «*en los pleitos de comercio durante la primera instancia*» ni «*en los juicios que se sig[uiera]n ante los alcaldes como jueces de paz*»[128]. En relación con estos

[124] *Idem.*
[125] *Ibid.*, p. 82.
[126] *Ibid.*, p. 83.
[127] *Ibid.*, pp. 79-82.
[128] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 3.º y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art. 54.

últimos, se entendía que no comprometían en ningún caso la integridad del orden administrativo, habida cuenta de la brevedad de su tramitación y la escasa entidad económica del objeto litigioso —que no podía exceder de 600 reales—, lo que hacía desaparecer el fundamento del conflicto[129]. Por lo que se refiere a los pleitos de comercio en primera instancia, el Preámbulo del decreto justificaba la prohibición en la ausencia de intervención del ministerio fiscal en ese procedimiento especial que se seguía ante los tribunales de comercio[130]. Sin embargo, tal circunstancia carecía en España de verdadera relevancia, pues la participación del ministerio público en la sustanciación de las competencias se reducía a la emisión de dictamen durante la celebración del artículo de competencia ante la autoridad requerida (*vide infra*). Este extremo, no obstante, no fue tomado en consideración al incorporarse a nuestro ordenamiento una prohibición inspirada en la doctrina y la jurisprudencia francesas sobre conflictos de competencia. Y es que en Francia la medida habría tenido sentido, dado el papel central que el ministerio fiscal desempeñaba en la tramitación de tales conflictos. Debido a la insuficiente motivación que respaldaba su existencia y al riesgo para el orden público que entrañaba el hecho de que pudieran adquirir firmeza las resoluciones de los tribunales de comercio sobre asuntos administrativos conocidos indebidamente, la doctrina propugnaba su supresión[131].

Asimismo, el decreto, en el párrafo tercero de su artículo 3.º, proscribía la reclamación de un asunto por la Administración «*en los pleitos fenecidos por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada*»[132], es decir, cuando la autoridad judicial, tras haber conocido de un asunto, había dictado sentencia definitiva, ya que dejaba de existir materia de conflicto. La declaración del derecho litigioso que recogía la ejecutoria constituía una verdad legal de carácter irrevocable, por lo que, si ésta no se volvía a cuestionar, tampoco se debía discutir la competencia de la autoridad que la pronunció, en atención a la estabilidad de los derechos individuales, la seguridad jurídica y la independencia de los poderes del Estado, razones de orden público de mayor peso que las que pudieran motivar

[129] Desde la creación de los juzgados de paz en 1855, los alcaldes, en condición de autoridades judiciales, pasaron a conocer únicamente de los juicios de faltas. Sin embargo, la prohibición prevista en el decreto se mantuvo vigente con respecto a los juicios verbales y actos de conciliación, puesto que no radicaba en la autoridad que entendía del asunto litigioso, sino en la incapacidad de éste de perturbar el orden público por su exigua relevancia (ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.* p. 311).
[130] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847.
[131] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.* pp. 309-310.
[132] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 3.º y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art. 54.

la provocación de una contienda[133]. A pesar de la prohibición de atacar la santidad de la cosa juzgada, en caso de haber adquirido firmeza un asunto administrativo juzgado por la justicia ordinaria con perjuicio del interés público, nuestro ordenamiento preveía dos recursos para remediar tal subversión de la armonía entre órdenes: el de nulidad ante el orden judicial y el de responsabilidad civil o criminal contra el funcionario cuya negligencia en sus funciones hubiera producido dicha perturbación[134].

Finalmente, los párrafos cuarto y quinto preveían dos clases de cuestiones prejudiciales administrativas que, al no afectar al fondo del litigio, no daban motivo a que se planteara conflicto de competencia. Éstas eran la autorización para juzgar a los empleados públicos en concepto de tales y la que debían conceder los gobernadores de provincia a los pueblos y establecimientos públicos para litigar. El hecho de que no hubieran precedido cuando correspondía en la tramitación de una causa constituía un vicio sustancial de forma que la propia autoridad judicial que estaba conociendo del fondo podía subsanar; generalmente, a instancia de alguna de las partes interesadas, facultadas por las leyes procesales para la interposición de recurso de nulidad. Por tanto, una vez remediado el defecto, mediante la verificación del trámite y la declaración de nulidad de todo lo actuado desde su omisión, aquella reanudaba su acción[135]. En definitiva, la concurrencia de tales incidentes no alteraba la competencia del orden judicial en ningún momento del procedimiento, puesto que, como se ha expuesto anteriormente, la Administración sólo se hallaba facultada para reivindicar el conocimiento de una cuestión previa administrativa cuando de ella dependía el fallo del juez o tribunal.

iii. Sustanciación

Una vez examinadas las cuestiones relativas a la autoridad competente y a la provocación de los conflictos de competencias, procede analizar detalladamente las fases del procedimiento previsto para dirimirlos.

[133]ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.* p. 294*;* COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, 1858, *op. cit.*, p. 312, y PINO ABAD, M., «El Real decreto de 4 de junio de 1847 sobre conflictos de competencia entre autoridades administrativas y judiciales», *op. cit.*, p. 158.
[134] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.* p. 303.
[135] COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, 1858, *op. cit.*, pp. 312-313; *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 3.º y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art. 54.

I. REQUERIMIENTO DE INHIBICIÓN Y SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO	
Gobernador de provincia	Detectada la invasión de sus atribuciones, dirige el exhorto al juez o tribunal para que suspenda el procedimiento.
Juez o tribunal	Acusa recibo al gobernador, decreta la suspensión total del procedimiento y da traslado al ministerio fiscal y a las partes en un plazo máximo de 3 días.

Como primera actuación, el tribunal o juzgado, al recibir el requerimiento de inhibición, debía, por un lado, acusar recibo del exhorto al gobernador de provincia y decretar la suspensión total del procedimiento hasta la finalización de la contienda —que podía tener lugar por desistimiento de éste o por decisión real, como se explicará a continuación—, y, por otro, dar traslado del oficio al ministerio fiscal y a las partes del asunto litigioso en un plazo máximo de tres días[136]. Según la doctrina, el margen de discrecionalidad de la autoridad judicial para decidir si dotaba o no al requerimiento de inhibición de efectos suspensivos en el litigio de que estaba conociendo se reducía a comprobar si lo había planteado la autoridad administrativa facultada por la ley. En caso afirmativo, debía necesariamente acordar la suspensión, sin poder entrar a calificar la validez o nulidad del oficio, en virtud del principio de separación y mutua independencia de los poderes constitucionales[137]. Dicha suspensión implicaba la paralización del cómputo de todo plazo, así como la prohibición terminante, tanto para la autoridad requerida como para la requirente, de autorizar y acordar cualquier actuación sobre el asunto objeto del conflicto, puesto que el cuestionamiento por una autoridad de la jurisdicción o atribución legal de otra para conocer de un asunto implicaba que se tuviera por inexistente la competencia de ambas. Por último, la suspensión del procedimiento, al constituir una importante garantía para el acierto de la decisión de la contienda y, por ende, para el orden público, estaba protegida por una sanción penal, prevista en el artículo 7.º —artículo 58 del Reglamento de 25 de septiembre de 1863—*in fine*: la nulidad de cuanto se actuare en caso de inobservancia[138]. Con respecto a la comunicación a las

[136] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, arts. 7.º y 8.º; *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, arts. 58 y 59.
[137] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.*, pp. 316-317.
[138] *Ibid.*, pp. 317-318. Adicionalmente, el Código Penal sancionaba al funcionario público, judicial o administrativo, que, requerido de inhibición, continuara procediendo (*Ibid.*, p. 319).

partes, en la práctica resultaba habitual que éstas, al presentar sus alegaciones, las acompañaran de aquellos documentos que tuvieran a mano para apoyar sus argumentos y pretensiones, pues, en numerosas ocasiones, al suscitarse el conflicto no se disponía de elementos de juicio suficientes para resolverlo. Lo que no se admitía era la compulsa de tales documentos ni la concesión de autorizaciones para extraer certificados, ya que habría supuesto la infracción del principio procesal *litis pendente nihil innovetur* mediante la práctica de auténticas diligencias probatorias[139].

II. ARTÍCULO DE COMPETENCIA		
Vista y auto motivado	Celebrada la vista, la autoridad judicial dicta auto motivado declarándose competente o incompetente.	
Recurso (si procede)	Si la resolución se dicta en primera instancia puede ser objeto de recurso; el tribunal ad quem tramita el artículo «con los mismos términos y por los mismos trámites».	
Auto firme	**A) Se declara incompetente** Remite los autos al gobernador en 2 días. La contienda queda resuelta de forma ejecutoria e irrevocable.	**B) Insiste en su competencia** Exhorta al gobernador para que deje expedita su jurisdicción o tenga por formada la competencia, incluyendo dictámenes del fiscal y autos motivados.

Una vez incluidos en los autos los escritos del ministerio público y las partes, la autoridad judicial procedía a citarlos de inmediato para la celebración de la vista del artículo de competencia, tras la cual dictaba auto motivado declarándose competente o incompetente[140]. De nuevo, al tratarse el requerimiento de inhibición de un acto emanado de un poder distinto, el juez o tribunal no podía apreciar su validez al proveer dicha resolución[141]. Por otro lado, siempre que se hubiera entablado el conflicto en la primera instancia, podía ser objeto de recurso ante el tribunal superior, que había de tramitar el artículo «*con los mismos términos y por los mismos trámites*»[142]. Así, cuando el ministerio fiscal o las partes apelaban, se remitían los autos al tribunal *ad quem* para que

[139] *Ibid.*, pp. 320 y 322-323.
[140] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 9.º y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art. 60.
[141] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.*, p. 323.
[142] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 10 y y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art. 61.

este los emplazara para la vista del artículo y, a continuación, resolviera definitivamente. Si, mediante auto firme —esto es, dictado bien segunda instancia, bien en primera sin haber sido objeto de recurso dentro del plazo previsto por la ley a tal efecto—[143], el requerido se declaraba incompetente, debía remitir los autos al gobernador de provincia en el término de dos días[144], quedando resuelta la contienda de manera ejecutoria e irrevocable[145]. En cambio, si el requerido insistía en su competencia, exhortaba al gobernador para que dejara expedita su jurisdicción o atribución o, de lo contrario, tuviera por formada la competencia. Dado que el exhorto pretendía examinar exhaustivamente el conflicto, con el objetivo de prevenirlo en la medida de lo posible, la mera comunicación de la declaración de competencia a la autoridad administrativa resultaba insuficiente, siendo precisa la explicación de los motivos que la fundamentaban. Por ello, el decreto preveía la inclusión en el oficio de todos los dictámenes del ministerio fiscal y los autos motivados que hubieran terminado el artículo de competencia en cada instancia[146]. Además, en la práctica resultaba común que los tribunales adjuntaran aquellos documentos relevantes para el esclarecimiento de la competencia que se hubieran presentado durante la tramitación de ésta o del pleito que la había originado[147].

III. ACTUACIÓN DEL GOBERNADOR DE PROVINCIA		
Consulta al consejo provincial	Recibido el exhorto, el gobernador oye necesariamente al consejo provincial para que informe la providencia definitiva.	
Providencia definitiva	**A) Desiste de su competencia** Queda expedita la jurisdicción del requerido sin trámites adicionales. La providencia causa estado.	**B) Insiste en su competencia** Ambas autoridades elevan al ministro de la Gobernación todas las actuaciones originales. Queda formalizada la competencia.

[143] La Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855 establecía un plazo de 5 días para que las partes o el ministerio público apelasen un auto motivado desde su notificación (ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.*, p. 324).
[144] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 11 y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art. 62.
[145] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.*, p. 326.
[146] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 12 y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art. 63.
[147] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.*, p. 328.

Recibido el exhorto, el gobernador de provincia debía oír necesariamente al Consejo provincial para que éste informase la providencia definitiva, en la que insistía o no en estimarse competente[148]. En el primer caso, ambas autoridades debían elevar al ministro de la Gobernación —al Presidente del Consejo de Ministros, a partir de la aprobación del Reglamento de 25 de septiembre de 1863— todas las actuaciones originales que ante cada cual se hubieran instruido, sin limitarse a las de la competencia, quedándose solamente con extracto de ellas y con el certificado de la remesa, y dándose mutuo aviso[149]. De este modo, quedaba formalizada la competencia, que tenía que dirimir el Monarca a consulta del Consejo de Estado en pleno. En el segundo supuesto, quedaba expedita la jurisdicción del requerido sin trámites adicionales y sin posibilidad de volver a provocar el conflicto, pues dicha providencia causaba estado[150]. El decreto establecía un término de tres días desde la recepción del oficio para que la autoridad administrativa dirigiera esta nueva comunicación al requerido[151], lo cual resultaba imposible de cumplir en la práctica. Según ALCÁNTARA y MORALES, esta diligencia se prolongaba al menos ocho días, debido a los trámites que ineludiblemente entrañaba la recepción del exhorto, a saber: el registro de su entrada, el acuerdo de que informase el Consejo, la remisión del expediente a éste, la designación del ponente, el estudio detenido de la cuestión que toda competencia exigía —que se sumaba al considerable volumen de tareas que gestionaba estos órganos—, la redacción y discusión del informe, la devolución del expediente al gobernador, y la comunicación de la decisión acordada al tribunal, entre otros. En definitiva, aquello que difícilmente puede verificarse acaba cayendo en desuso y, en el peor de los supuestos, dando pie a la comisión de abusos, lo que, desafortunadamente, acabó ocurriendo con frecuencia, ya que numerosos gobernadores de provincia dejaban el exhorto de la autoridad judicial sin respuesta durante meses e incluso años. Esta obstrucción indefinida de la acción judicial no sólo causaba indefensión a las partes del pleito objeto de la competencia, sino que perpetuaba, de manera inadmisible, la turbación del orden público. Por esta razón, los autores mencionados, quienes, al ser miembros del Consejo de Estado, se hallaban en contacto continuo con la realidad de la tramitación de estos conflictos, plantearon la reforma del precepto para ofrecer una garantía a los jueces

[148] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 13 y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art. 64.
[149] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias, op. cit.* p. 332; *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 15 y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art. 66.
[150] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias, op. cit.* p. 332; *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 14 y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art 65.
[151] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 13 y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art 64.

y tribunales frente a tales excesos. La propuesta consistía en la ampliación del plazo previsto para contestar al exhorto a quince días y en la inclusión de una doble sanción penal: por una parte, la interpretación del silencio del gobernador como un desistimiento de su competencia, y, por otra, la previsión expresa de la posibilidad de imputarle la correspondiente responsabilidad[152]. A pesar de la utilidad que, a nuestro juicio, habría tenido este cambio, nunca se llegó a consagrar normativamente.

IV. INSTRUCCIÓN POR EL CONSEJO DE ESTADO	
Ministro de la Gobernación	Acusa recibo a los contendientes y, en los 2 días siguientes a la reunión de todos los antecedentes, remite el expediente al Consejo de Estado.
Consejo de Estado (2 meses)	La Sección de Gracia y Justicia instruye el expediente y presenta al Pleno la consulta, que puede ser: • Informe de que no es cuestión de competencia o no hay términos hábiles. • Propuesta de declaración de competencia mal formada. • Proyecto de decisión sobre el fondo.

Una vez recibidos los autos por el ministro de la Gobernación —o por el Presidente del Consejo de Ministros—, éste acusaba recibo a cada uno de los contendientes y, dentro de los dos días siguientes a la reunión de todos los antecedentes del conflicto, los remitía a consulta del Consejo de Estado, el cual disponía, desde entonces, de un plazo de dos meses para remitir al Monarca la propuesta de resolución motivada. En estos asuntos, la Sección de Gracia y Justicia actuaba como ponente, encargándose de instruir el expediente y de presentar al Consejo en pleno la correspondiente consulta[153], que podía ser bien un mero informe manifestando que el asunto sometido a su consulta no era una cuestión de competencia o no había términos hábiles para hacer declaración sobre ella, bien una propuesta para declararla mal formada, bien un proyecto de decisión[154]. Nos detendremos, a continuación, en los dos últimos.

Por un lado, el Consejo de Estado estudiaba el fondo del asunto que había originado la competencia tras verificar que ésta había sido correctamente provocada, tanto

[152] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.*, pp. 329-331.
[153] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, arts. 16 y 17; *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, arts 67 y 68.
[154] SANTAMARÍA DE PAREDES, V., *Curso de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, pp. 874-875.

en lo sustantivo como en lo formal, y debidamente sustanciada. Ahora bien, si advertía que durante la tramitación se había incurrido en una falta no invalidante, lo manifestaba mediante una acordada, pero entraba a decidir el conflicto igualmente. Esto respondía a un criterio de equidad que buscaba evitar dilaciones innecesarias en la resolución de una cuestión de suma importancia para la armonía de los poderes públicos, sin perjuicio de la correspondiente responsabilidad imputable al empleado público que hubiera cometido el error[155]. En cuanto al criterio que el supremo órgano consultivo seguía para atribuir la competencia a una autoridad u otra, aquí nos limitaremos a señalar que la regla general era el conocimiento de la autoridad judicial y la excepción, el de la autoridad administrativa, quien sólo podía entender de un asunto de interés general en virtud de disposición expresa y de la jurisprudencia que la interpretaba[156]. Sin embargo, en la práctica, esta regla aparentemente sencilla para el deslinde entre órdenes ofrecía serias dificultades, por lo que nos remitimos a los capítulos V a X del primer tomo del *Tratado de las competencias*, consagrados a los aspectos materiales de los conflictos, a fin de profundizar en el tema.

Por otro lado, ante un conflicto de competencia tramitado indebidamente, el Consejo elaboraba una propuesta de resolución en la que declaraba dicha circunstancia con la fórmula «mal formada y que no ha lugar a decidirla», e indicaba los vicios sustanciales en que habían incurrido las autoridades contendientes. Estos podían consistir en la omisión de las formalidades o en la realización de actos contrarios a las reglas procedimentales previstas. A título de ejemplo, se consideraban vicios sustanciales por omisión no mencionar en el requerimiento de inhibición la disposición que atribuía la competencia a la Administración; no decretar la autoridad judicial la suspensión del procedimiento desde la recepción del exhorto; no comunicarlo a las partes y al ministerio fiscal; no celebrar vista del artículo de competencia; no dictar auto motivado declarándose competente o incompetente; no sustanciar el artículo en segunda instancia habiendo sido recurrido en primera, y no oír al consejo provincial al sostener el gobernador su competencia. Asimismo, la provocación de la competencia por parte de una autoridad distinta del gobernador de provincia; la práctica de diligencias sobre el asunto objeto de la contienda una vez decretada la suspensión de todo procedimiento en él; el envío de exhorto al gobernador para que dejase expedita la jurisdicción antes de que el auto de la

[155] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.*, pp. 349-350.
[156] *Ibid.*, p. 352.

autoridad judicial adquiriese firmeza, y la remesa de sólo una parte de las actuaciones al ministro de la Gobernación o al Presidente del Consejo de Ministros constituían las contravenciones más típicas de las disposiciones del decreto[157].

El efecto de dicha declaración, cuando tenía su origen en un verdadero vicio de procedimiento en la provocación o en cualquier otro momento posterior, era la nulidad de lo actuado a partir de que aquel se produjera y la reposición del procedimiento a su estado de entonces, para que pudiera sustanciarse nuevamente desde ese momento[158]. Sin embargo, el empleo de esa misma fórmula para invalidar las competencias iniciadas mediante requerimiento de inhibición que bien se había fundamentado indebidamente, bien recaía sobre un asunto que no debía dar lugar a la disputa, resultaba ambiguo en cuanto a sus consecuencias[159]. Así, en el primer supuesto, dicha expresión equivalía a declarar «mal suscitada la contienda en sus fundamentos», lo que sucedía cuando el requerimiento de inhibición se apoyaba ya en disposiciones que no tenían aplicación en el asunto o que no bastaban para atribuir la competencia a la Administración, ya en la falta de requisitos que debían preceder a los procedimientos judiciales, como la autorización para procesar a los funcionarios públicos y la autorización para que litigasen los pueblos y establecimientos públicos. A pesar de ello, se permitía plantear nuevamente el conflicto, siempre que se encontrasen motivos con suficiente entidad para justificarlo[160]. En cambio, en el segundo caso, la fórmula significaba «mal suscitada en el fondo» o «mal formada y que no ha debido suscitarse», al versar la competencia sobre asuntos afectados por una prohibición por razón de la materia, la forma del procedimiento, el tribunal o la cuantía. En este caso, la declaración descartaba la posibilidad de promover un nuevo conflicto, al no concurrir presupuestos que lo sostuvieran, y restablecía con carácter definitivo la acción judicial[161].

A continuación, el Consejo de Estado elevaba al Monarca la consulta original, junto con todas las actuaciones practicadas, a través del ministro de la Gobernación —o del Presidente del Consejo de Ministros—, y dirigía, asimismo, copia literal de aquella al ministro o ministros de quienes dependían las demás autoridades involucradas en la contienda. No obstante, estos también podían reclamar las actuaciones para instruirse en

[157] *Ibid.*, pp. 338-341.
[158] *Ibid.*, p. 341.
[159] *Ibid.*, p. 343.
[160] *Ibid.*, pp. 344 y 346.
[161] *Ibid.*, pp. 345 y 347-348.

el asunto y oponerse a la decisión consultada. En tal supuesto, el ministro de la Gobernación —o del Presidente del Consejo de Ministros— la sometía al Consejo de Ministros a fin de que éste propusiera la resolución definitiva[162]. En la práctica, se estableció la regla de interpretar el silencio de los secretarios interesados en la contienda como adhesión al dictamen si dejaban transcurrir quince días sin realizar reclamación alguna[163]. Por último, la decisión era aprobada por el Monarca, se extendía motivada en forma de Real decreto refrendado por el ministro de la Gobernación —o por el Presidente del Consejo de Ministros— y se comunicaba a los contendientes para su cumplimiento en el plazo de un mes a partir de la fecha de la consulta. El carácter de este acto real era irrevocable, de modo que contra él sólo cabía la interposición de recurso de responsabilidad ministerial, en virtud de la irresponsabilidad del Monarca, consagrada en el artículo 42 de la Constitución de 1845[164].

V. RESOLUCIÓN DEFINITIVA	
Elevar al Monarca	El Consejo eleva al Monarca la consulta con todas las actuaciones a través del ministro de la Gobernación (o del Presidente del Consejo de Ministros), y remite copia a los demás ministros involucrados. Si alguno reclama en 15 días, el asunto pasa al Consejo de Ministros.
Aprobación regia	La decisión se extiende en forma de Real decreto motivado, refrendado por el ministro de la Gobernación o por el Presidente del Consejo de Ministros, y se comunica a los contendientes en el plazo de un mes.

VII. LAS COMPETENCIAS DE JURISDICCIÓN Y ATRIBUCIONES EN LAS FUENTES PARLAMENTARIAS: EL PROCEDIMIENTO SOMETIDO A DISCUSIÓN

Durante la legislatura de 1859, el debate parlamentario del proyecto que desembocaría en la Ley de 4 de julio de 1860 del Consejo de Estado dio lugar a una breve pero ilustrativa

[162] *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, arts. 18 y 19; *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, arts. 69 y 70.
[163] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias*, *op. cit.*, p. 353 y COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, 1858, *op. cit.*, p. 315.
[164] ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., Tratado de las competencias, *op. cit.* p. 354; *Gaceta de Madrid* 6/6/1847, art. 20 y *Gaceta de Madrid* 28/9/1863, art. 71. El artículo 42 de la Constitución de 1845 disponía: «*La Persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad. Son responsables los Ministros*» (*Gaceta de Madrid* 23/5/1845).

revisión crítica del sistema de resolución de competencias entre la Administración y la Justicia. En la sesión de 25 de mayo, el diputado Ramón Ortiz de Zárate y Martínez de Galarreta presentó una enmienda al párrafo noveno del artículo 45 del dictamen de la Comisión, relativo a la atribución del pleno del Consejo de Estado para proponer la resolución de tales conflictos[165]. Partiendo de la concepción del Consejo de Estado como una autoridad administrativa cualquiera y, por tanto, «*sin poder ni sobre una Audiencia ni sobre un juez de primera instancia*», Ortiz de Zárate rechazaba que pudiera conocer de estas cuestiones y proponía, en su lugar, la creación de una corporación conformada paritariamente por consejeros de Estado y miembros del Tribunal Supremo de Justicia. Su crítica se apoyaba, de un lado, en la ruptura que el sistema propuesto —plenamente continuista con el vigente— suponía respecto de la tradición jurídica española, históricamente inclinada a confiar estos conflictos a órganos mixtos integrados por los superiores de las autoridades contendientes, tal y como probaba a través de un sucinto recorrido histórico por nuestras leyes sobre la materia; y, de otro, en la parcialidad que, a su juicio, revelaba el hecho de que la mayor parte de las competencias resueltas hasta entonces lo hubieran sido en favor del orden administrativo[166].

La réplica corrió a cargo de Luis María de la Torre de la Hoz Quintanilla y Vega, diputado por Santa María de Nieva, oficial mayor del Consejo de Estado en la Sección de Estado, Gracia y Justicia, y miembro de la Comisión redactora del proyecto[167]. Su intervención partió de la explicación de «*la base constitucional sobre la que descansaba el sistema planteado en 1847*»: el Rey, en cuanto «*jefe comun*» de los órdenes administrativo y judicial —concebidos como los «*dos modos de accion del Poder ejecutivo*»— era también «*el regulador neutral de su competencia, y el único juez de las contestaciones que se suscitan acerca de la extension y límites de sus autoridades*». Desde esta premisa, reprochó a Ortiz de Zárate no haber comprendido que «*el Rey, al resolver una competencia, no obra[ba] como […] administrador, sino como jefe del Gobierno, como el único que puede regular y contener el movimiento de los centros de accion que encierra el Poder ejecutivo*». Asimismo, rechazó la apelación a las antiguas Juntas mixtas, señalando que éstas respondían a la confusión competencial característica

[165] Quedó rechazada por 78 votos negativos frente a 37 positivos.
[166] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Legislatura 1859, *op. cit.*, pp. 3567-3569.
[167] Real Academia de la Historia (s.f.). Luis María de la Torre de la Hoz Quintanilla y Vega. https://historia-hispanica.rah.es/biografias/42745-luis-maria-de-la-torre-de-la-hoz-quintanilla-y-vega (consulta: 23 de mayo de 2026).

del Antiguo Régimen y se limitaban a resolver conflictos entre jurisdicciones ordinarias o especiales, mediante actos de la propia jurisdicción. Las competencias de jurisdicción y atribuciones, por el contrario, enfrentaban a autoridades de naturaleza diversa y debían resolverse mediante «*un acto de orden público, un acto del Gobierno*». Por último, criticó el sistema paritario propuesto por Ortiz de Zárate, planteando que, en caso de bloqueo decisorio, la competencia habría de resolverse mediante el voto dirimente del presidente de la Junta, que necesariamente tendría que ser un ministro de la Corona, al no existir funcionarios de rango superior a consejeros de Estado y magistrados del Tribunal Supremo. A su juicio, ello no sólo dejaría igualmente la decisión en manos de la Administración, sino que permitiría al ministro sustraerse a toda responsabilidad política al emitir su voto en secreto, mientras que, conforme al sistema vigente, el ministro que refrendaba un decreto de decisión de competencia asumía públicamente la responsabilidad ante las Cortes y la opinión[168].

VIII. CONCLUSIONES

En el Antiguo Régimen, todas las autoridades tenían naturaleza jurisdiccional —con independencia de que algunas ejercieran también funciones gubernativas—, de modo que los conflictos de competencia se encomendaban al superior jerárquico común de los órganos contendientes, cuando existía, o a una junta integrada por sus respectivos superiores. En cualquier caso, la decisión adoptada siempre consistía en un acto de jurisdicción, pues el poder se articulaba en todas sus vertientes en torno a la facultad de declarar el derecho. La transición a la Monarquía constitucional rompió con esta concepción al erigirse sobre la división y mutua independencia de los poderes, con lo que los tipos funcionales otrora concebidos pasaron a ejercerse en régimen de separación orgánica a través de la Administración y la Justicia. En este contexto, el diseño de un instrumento para dirimir las contiendas entre las autoridades de ambos órdenes no era una mera conveniencia, sino una necesidad para la pervivencia del régimen político que se estaba gestando, pues serviría para contenerlos dentro de sus respectivos ámbitos de actuación y, con ello, para mantener el equilibrio de la arquitectura estatal en su conjunto.

Debido, pues, a su trascendencia constitucional, la resolución de las llamadas «competencias de jurisdicción y atribuciones» planteaba exigencias precisas, entre las que destacaban la configuración de la facultad de entablar un conflicto como un deber

[168] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Legislatura 1859, *op. cit.*, pp. 3570-3571.

para la autoridad investida de ella y, sobre todo, una tramitación previa orientada a conjugar la agilidad con la máxima garantía de acierto posible. En este sentido, el Real decreto de 4 de junio de 1847 reguló de manera bastante exhaustiva un procedimiento contradictorio al servicio de tal objetivo. De un lado, preveía la suspensión del proceso que hubiera dado lugar a la contienda; la participación del fiscal y las partes en la celebración del artículo de competencia en sede judicial; la posibilidad de apelar el auto emanado tras la finalización de este acto; la consulta preceptiva al Consejo provincial antes de tener por formada la competencia, y la preparación de la decisión definitiva por el Consejo de Estado o, subsidiariamente, por el Consejo de Ministros, cuando los secretarios de Estado interesados en el conflicto manifestaban su disconformidad con ella. De otro, señalaba plazos breves con carácter improrrogable y establecía la canalización de los trámites finales a través de la figura del ministro de la Gobernación exclusivamente[169]. Pese a estar directamente inspirado en el régimen francés consagrado en la Ordenanza de 1 de junio de 1828 —cuyos orígenes se remontan al período del Consulado—, el procedimiento español presentaba un grado de complejidad superior. Ello respondía al vigor que conservaban en nuestro ordenamiento las inercias del pasado y, específicamente, la concepción judicial del poder, que supeditaba la legitimidad de un mandato a su origen en el marco de un proceso. Con todo, este acabado modo de ventilar los conflictos no resultó infalible en la práctica. Prueba de ello era la imposibilidad de respetar ciertos términos, como el previsto para que el gobernador de provincia respondiera al exhorto de la autoridad judicial sosteniendo o no su competencia, lo cual generó dilaciones considerables y la consiguiente quiebra del orden público.

Si bien el mecanismo del Real decreto de 1847 sobresalía por su apariencia garantista, sus caracteres principales —presentes también en la legislación francesa— eran la atribución exclusiva de la facultad de provocación a los gobernadores de provincia y la potestad regia de resolución a propuesta del Consejo de Estado. Ello respondía a su inserción en unas coordenadas jurídico-políticas de corte liberal moderado, orientadas a la consecución de un Estado con una amplia capacidad de intervención, dominado a tal efecto por la Administración en detrimento de los poderes restantes; especialmente, del judicial. La separación orgánica instaurada según este marco ideológico generaba una zona limítrofe estructuralmente conflictiva en la que este instrumento había de actuar, probablemente, de forma sesgada, pues, al haber sido instaurado por el poder al servicio

[169] Del Presidente del Consejo de Ministros tras la aprobación del Reglamento de 25 de septiembre de 1863.

de aquel fin, su diseño delataba la preeminencia de la Administración. Concretamente, ésta se apreciaba en el papel que desempeñaba el ministro de la Gobernación o Presidente del Consejo de Ministros como una suerte de procurador y, sobre todo, en la facultad de entablar conflictos, conferida únicamente a los gobernadores de provincia hasta la introducción de los recursos de abuso de poder e incompetencia por la LCE. Pese a la previsión de límites y prohibiciones, la excepción que permitía la provocación de competencias en asuntos penales cuando existía una cuestión prejudicial administrativa de la que dependiera el fallo constituía una importante prerrogativa a favor de las autoridades administrativas. En cuanto a la facultad decisoria del Monarca previo dictamen de su cuerpo consultivo, no tuvo que acrecentar necesariamente la hegemonía de la Administración a la hora de delimitar las competencias de uno y otro orden; más bien operaría como garantía. La desconfianza que suscitaba —puesta de manifiesto en la reproducción del debate parlamentario entre ORTIZ DE ZÁRATE y DE LA TORRE— obedecía a una falta de consenso sobre la división del poder, comprensible dado el incipiente desarrollo del Nuevo Orden. Este rasgo del procedimiento determinó la construcción del Estado liberal español de una manera natural, espontánea y arraigada a la realidad, es decir, a partir de la jurisprudencia y no desde la ley.

Al régimen descrito le precedió uno provisional, establecido por Real decreto de 6 de junio de 1844, debido a la falta de compleción que presentaba la organización administrativa en aquel momento. Al no haberse conformado aún la planta consultiva estatal, la diferencia principal entre ambos modelos radicaba en el modo de resolver las competencias. Así, antes de la aprobación del decreto de 1847, la facultad de preparar su decisión correspondía conjuntamente a los ministros de la Gobernación y de Gracia y Justicia, sistema que evocaba en cierto modo a las Juntas mixtas del Antiguo Régimen. Sin embargo, aunque esta primera disposición guardara silencio respecto de las prohibiciones para entablar contiendas, y los actos de trámite previstos en él fueran más simples y de menor duración, consagró la facultad decisoria del monarca y el formalismo que caracterizarían la sustanciación de las competencias bajo el régimen sucesivo. Éste, en cambio, gozó de una notable estabilidad, al exceder sobradamente de la vigencia del reinado isabelino sin apenas experimentar modificaciones. Ni siquiera el mecanismo de delimitación competencial francés que inspiró el nuestro fue tan sólido, ya que, entre 1848 y 1852, y desde 1872 en adelante, quedó reemplazado por el Tribunal de Conflictos. Muy probablemente, este fenómeno obedecía al prestigio que en un breve lapso adquirió el

Consejo de Estado debido al extraordinario valor de sus consultas, según narran los testimonios de la época[170]. Por esta razón, constituiría una aportación muy estimable para la historiografía jurídico-administrativa la continuación de esta investigación en una línea práctica, centrada en el examen de la jurisprudencia emanada de aquel órgano y, concretamente, en aspectos tales como las autoridades a cuyo favor resolvía, la asiduidad con la que entraba a decidir sobre el fondo de los asuntos o los vicios que más comúnmente afectaban a la formación de las competencias, con el fin de descubrir la forma en que se produjo realmente el deslinde entre los poderes administrativo y judicial.

IX. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

a. Bibliografía

ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar a los empleados administrativos*, 2 Tomos, Madrid: Imprenta a cargo de J. E. Morete, 1866.

COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, 2ª edición, 2 vols., Madrid: Imprenta de Gabriel Alhambra, 1858.

COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, 4ª edición, 2 vols., Madrid: Imprenta de Eduardo Martínez, 1876.

FONT RIUS, J. M., «Derecho Histórico», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo I, Ed. Seix, Barcelona, 1950.

LOZANO, B., «Los conflictos entre la Administración y los tribunales: perspectiva histórica y nueva configuración», *Revista de Administración Pública*, núm. 118, 1989, pp. 175-217.

MANNORI, L., «Justicia y administración entre Antiguo y Nuevo Régimen», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 15, 2007, pp. 125-146.

[170] «*Al ver la confianza que inspiraba el CR, al ver el interés con que se esperaban y estudiaban sus fallos, al ver la reputación y el brillo que aquel Cuerpo había dejado, podría creerse que no era de creación moderna, sino de antigua creación*» CALDERÓN COLLANTES, cit. en MARTÍN OVIEDO, J. M., *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012)*, p. 155.

MARTÍN OVIEDO, J. M., *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012)*, Madrid: Consejo de Estado y Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2013.

MEDINA ALCOZ, L., *Historia del Derecho administrativo* español, Madrid: Marcial Pons, 2022.

NIETO, A., «Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España», *Revista de Administración Pública*, núm. 50, 1966, pp. 27-50.

PINO ABAD, M., «El Real decreto de 4 de junio de 1847 sobre conflictos de competencia entre autoridades administrativas y judiciales». *Millars: Espai I Història,* 1(54), 2023, pp. 147–170.

SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B., «Construyendo la España liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)». En CAPDEFERRO, J., *Estudios Luso-Hispanos de Historia del Derecho*, Madrid: Dykinson, 2024, pp. 555-593.

SANTAMARÍA DE PAREDES, V., *Curso de Derecho Administrativo según los principios generales y la legislación actual de España*, 3ª edición, Madrid: Establecimiento tipográfico de Ricardo Fé, 1891.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1245)*, 1ª edición, Madrid: Iustel, 2006 [1972].

SOTO KLOSS, E., «Notas sobre el Tribunal de Conflictos francés». *Revista de Derecho Público (Chile)*, núm. 9, 1968, pp. 169-187.

b. Fuentes legales

Constitución de la Monarquía Española. *Gaceta de Madrid*. Núm. 3904, de 23 de mayo de 1845.

Constitution du 4 novembre 1848. *Bulletin des lois.* Núm. 225, de 4 de noviembre de 1848. Disponible en : https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1848-iie-republique

Décret du 26 octobre 1849 portant règlement d'administration publique déterminant les formes de procédure du tribunal des conflits. Bulletin des lois. Núm. 1684, de 28

de octubre de 1849. Disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006071078

Decreto-ley de 12 de octubre de 1868, suprimiendo la jurisdicción contencioso-administrativa que ejercían el Consejo de Estado y los Consejos provinciales. *Gaceta de Madrid*. Núm. 288, de 14 de octubre de 1868.

Ley de 6 de julio de 1845, de Organización y Atribuciones del Consejo Real. *Gaceta de Madrid.* Núm. 3955, de 13 de julio de 1845.

Ley de 17 de agosto de 1860, del Consejo de Estado. *Gaceta de Madrid*. Núm. 245, de 1 de septiembre de 1860.

Loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, de 24 de agosto de 1790. Disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000704777/2026-02-24

Loi du 4 février 1850 portant sur l'organisation du tribunal des conflits. *Bulletin des lois.* Núm. 1923, de 4 de febrero de 1850. Disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000882538/

Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat. Journal officiel de la République française. Núm. 148, de 31 de mayo de 1872.

Ordonnance du 1er juin 1828 relative aux conflits d'attribution entre les tribunaux et l'autorité administrative. *Bulletin des lois.* Núm. 8529, de 1 de junio de 1828. Disponible en: https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65288948/f551.item

Real decreto de 6 de junio de 1844. *Gaceta de Madrid*. Núm. 3561, de 14 de junio de 1844.

Real decreto de 22 de septiembre de 1845. *Gaceta de Madrid.* Núm. 4032, de 28 de septiembre de 1845.

Real decreto de 4 de junio de 1847. *Gaceta de Madrid*. Núm. 4648, de 6 de junio de 1847.

Real decreto de 29 de septiembre de 1847. *Gaceta de Madrid*. Núm. 4764, de 30 de septiembre de 1847.

Real decreto de 18 de mayo de 1853. *Gaceta de Madrid.* Núm. 148, de 28 de mayo de 1853.

Real decreto de 7 de agosto de 1854. *Gaceta de Madrid*. Núm. 1383, de 8 de agosto de 1854.

Real decreto de 18 de octubre de 1854. *Gaceta de Madrid*. Núm. 657, de 20 de octubre de 1854.

Real decreto de 16 de octubre de 1856. *Gaceta de Madrid*. Núm. 1383, de 17 de octubre de 1856.

Reglamento para la ejecución de la Ley para el gobierno y la administración de las provincias de 25 de septiembre de 1863. *Gaceta de Madrid*. Núm. 271, de 28 de septiembre de 1863.

c. Fuentes parlamentarias

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Legislatura 1859. Núm. 126, de 25 de mayo de 1859.

d. Páginas web

Ministerio de Justicia de Francia. (s. f.). *Le Tribunal des conflits*. https://www.justice.gouv.fr/justice-france/lorganisation-cours-tribunaux/tribunal-conflits (consulta: 29 de enero de 2026).

Real Academia de la Historia (s.f.). Luis María de la Torre de la Hoz Quintanilla y Vega. https://historia-hispanica.rah.es/biografias/42745-luis-maria-de-la-torre-de-la-hoz-quintanilla-y-vega (consulta: 23 de mayo de 2026).