

# INFORMES Y DICTAMENES

## CUESTION DE COMPETENCIA. INTERDICTOS CONTRA LAS PROVIDENCIAS ADMINISTRATIVAS DE CORPORACIONES LOCALES

35.076 : 352(46)

*Si bien la temática de la competencia se manifiesta en todos los niveles de la acción administrativa, no es menos cierto que la Administración local proporciona un abundante contingente de asuntos que afectan a esta cuestión. Por ello, DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA estima útil la reproducción de este dictamen, entresacado de Anales de la Dirección General de lo Contencioso, en el que se aclara la postura de la Administración respecto de la jurisdicción ordinaria, motivando claramente el requerimiento de inhibición a favor de la autoridad administrativa, ya que, en caso contrario, la actuación del poder judicial supondría una evidente intromisión en el círculo de atribuciones propias de la autoridad municipal.*

### Planteamiento

Por acuerdo del pleno de una corporación municipal, se procede a la realización de trabajos de reparación de una fuente y lavadero públicos, emplazados en un terreno que el ayuntamiento viene poseyendo desde tiempo inmemorial y figura inscrito en el inventario de bienes.

Comenzada la ejecución de las obras, se deduce contra el ayuntamiento y contra los particulares que

por su orden realizan los trabajos, demanda de interdicto de obra nueva con fundamento en que el promoviente, por título de compra solemnizada en escritura pública, es propietario de la finca y de la fuente y lavadero citados, solicitando del juzgado la paralización de las obras en el estado en que se hallen y que en su día dicte la sentencia ratificando la suspensión del acuerdo municipal.

Dada cuenta por la corporación al

excelentísimo gobernador civil de la interposición de la demanda, interese, al amparo de la ley de 17 de julio de 1948, que promoviera a la autoridad judicial cuestión de competencia para que se aparte del conocimiento del asunto, confiriéndose traslado de la pretensión municipal a la Abogacía del Estado para que emita el preceptivo dictamen.

### Exposición

El artículo 348 del párrafo segundo del Código civil coloca bajo la tutela de los tribunales las situaciones jurídicas posesorias, y es por ello que el artículo 1.632 de la ley de Enjuiciamiento civil atribuye exclusivamente a la jurisdicción ordinaria el conocimiento de los interdictos.

Tal atribución, en los términos de generalidad en que está enunciada, tiene validez cuando el conflicto intersubjetivo de intereses existe entre particulares, mas cuando la acción se promueve por el particular frente a la Administración pública en cualquiera de sus grados, sólo tiene viabilidad, tanto en nuestro derecho histórico como en el vigente, por vía de excepción. Así, viene exigido por el principio de igualdad que debe presidir las relaciones entre la Jurisdicción y la Administración, y en la necesidad de que el ejercicio de sus respectivas consecuentes funciones y potestades se opere de modo que una no esté subordinada a la otra. Sin la excepción a que aludimos, quedaría atribuido a los tribunales el control de los actos administrativos y de hecho subordinada la potestad ejecutiva del Estado al poder judicial.

Ya la real orden de 8 de mayo de 1838 ordenaba a los tribunales que

no admitiesen interdictos posesorios contra providencias de la Administración, y en la legalidad vigente el artículo 403, párrafo segundo de la ley de Régimen local, texto refundido aprobado por decreto de 24 de marzo de 1955, dispone que no se admitirán interdictos contra las providencias administrativas de las autoridades y corporaciones locales dictadas en materia de su competencia.

Sintetizando en las líneas generales la copiosa jurisprudencia interpretativa del precepto legal citado, resulta que para que pueda ser denegado el interdicto promovido por el particular contra un acuerdo o providencia de la Administración es preciso:

1.º Que la providencia o acuerdo estén adoptados con todos los requisitos de forma exigidos para su validez extrínseca (decreto de 5 de diciembre de 1957 reiterando doctrina de los reales decretos de 13 de febrero de 1885 y 30 de abril del mismo año).

2.º Que la Administración al resolver haya actuado dentro del círculo de sus atribuciones (real decreto de 4 de febrero de 1880, 20 de abril de 1882, 24 de enero de 1889, 18 de julio de 1907, 10 de octubre de 1918 y 3 de mayo de 1921).

3.º Que el acuerdo esté dictado en relación con materia atribuida a la competencia administrativa (real decreto de 25 de septiembre de 1879, 30 de octubre de 1890 y 16 de septiembre de 1902).

La problemática del tema queda centrada, como se verá, en torno a si la Administración Municipal, al dictar el acuerdo cuya ejecución pretende impedir la demanda interdictal, obró o no dentro del círculo de sus atribuciones, lo que exige decidir

sobre la naturaleza jurídica del terreno en que se realizan las obras, precisando si son bienes de dominio público o patrimoniales, como sostiene la Administración Municipal, o sí, como afirma el demandante, se han invadido terrenos de su plena y exclusiva propiedad con lesión de sus derechos dominicales, ya que tanto en este supuesto como en los de indeterminación de las zonas pública y privada, y habida cuenta de que la cuestión tendría carácter civil, debe mantenerse la competencia de la jurisdicción ordinaria, sólo excluíble cuando existan razones que demuestren la incompatibilidad absoluta entre la vía judicial y la administrativa (decretos de 29 de julio de 1949, 29 de julio de 1950 y 5 de diciembre de 1957, entre otros).

Si la Administración Municipal ostenta la titularidad dominical, no sólo habrá actuado dentro del círculo de sus atribuciones, sino con evidente competencia material, ya que, a tenor del artículo 121 de la ley de Régimen local, corresponde al ayuntamiento pleno como órgano deliberante lo relacionado con el aprovechamiento y utilización de los bienes de dominio público y, asimismo, la impulsión de los intereses públicos para la consecución de fines cuyo cumplimiento les están atribuidos, cuales son la construcción de fuentes y lavaderos explícitamente comprendido en el apartado c) del artículo 101 de la misma ley.

Es de advertir que, a efectos de resolver la cuestión de competencia, y por razón de la lógica limitación del procedimiento en que se debate el conflicto jurisdiccional, no cabe juzgar definitivamente los problemas de titularidad dominical, sino únicamente establecer una hipótesis del

objeto procesal, ateniéndose el juzgador a la mayor intensidad aparente de los derechos alegados, calificándola en función de la estimación valorativa de los elementos probatorios aportados, y en este orden de cosas resulta de los antecedentes remitidos para la emisión del dictamen:

1.º Que el terreno en que está emplazada la fuente y lavadero cuya reparación ordena el acuerdo municipal, coincide en superficie y linderos con el que está inscrito, aunque innecesariamente (véase artículo 16 del Reglamento de Bienes, «in fine»), en el inventario de los bienes patrimoniales pertenecientes a la entidad local formado conforme a lo dispuesto en el artículo 200 de la ley de Régimen local y 16 del Reglamento de Bienes aprobado por decreto de 27 de mayo de 1955.

2.º Que, según resulta de su descripción en el referido inventario, linda con terreno propiedad del demandante interdictal, precisándose en informe del señor aparejador municipal que está en plano más alto y separado de él por un desnivel que lo circunda.

3.º Que el terreno aludido ha estado siempre destinado al uso público y afecto a un servicio público, pues en él estuvieron emplazados desde tiempo inmemorial la fuente y lavadero en que se acometieron las obras de reparación originadoras del interdicto. Resultancia que se formula previo examen de numerosos documentos y testimonios de actas de sesiones municipales de los años 1860 y 1870, así como de expediente instruido por la corporación contra el promoviente del interdicto por denuncia del vecindario en el que los llamados a prestar testimonio declaran unánimemente que el terreno ha sido

siempre considerado como público y la fuente y lavadero en él existentes utilizados para el servicio público del vecindario.

4.° Constituyen además actos propios del demandante que son «facta concludentia», respecto al propio reconocimiento, de que el terreno es de uso público y ajeno a su patrimonio: a) El solicitar autorización municipal para el cierre de la finca de su propiedad lindante con el camino de acceso a dicho terreno, prometiendo explícita y literalmente no obstaculizar el tránsito del vecindario por dicho camino de acceso a la fuente y lavadero públicos, y b) consentir ulterior providencia municipal conminándole a dejar libre y expedito el referido camino de acceso, sin interponer recurso alguno.

Las pruebas enunciadas, valoradas en su conjunto, son suficientes para concluir que el terreno en que están radicadas la fuente y lavadero donde, por acuerdo plenario municipal, se realizan obras de reparación detenidas por el interdicto, es de uso público municipal como adscrito a la realización de un servicio público (art. 344 del Código civil, 183 y 184 de la ley de Régimen local, y 3, apartado I del Reglamento de Bienes).

El accionante interdictal no acredita haber sufrido, por consecuencia de las obras, lesión alguna en sus derechos civiles. Cierto que los documentos que acompaña a la demanda demuestran la adquisición de quien en el Registro aparece como dueño de un terreno, pero en modo alguno puede identificarse el referido por la inscripción con el en que están enclavadas la fuente y lavadero en que se realizan las obras por orden de la corporación local. Y así no cabe concederle la protección derivada del

principio hipotecario de la inscripción, que no se extiende al que, en el asiento, no se refleja ni constata, y si bien en la invocada se hace referencia a que el terreno, hoy propiedad del demandante, lo cruzan aguas de un manantial para fuente y lavadero, de tan imprecisa mención no cabe deducir que la fuente y lavadero estén enclavados en el terreno, ni siquiera que ostente la propiedad de las aguas, si se tiene en cuenta que tal derecho puede ser objeto de inscripción individualizada, de conformidad con el artículo 71 del Reglamento Hipotecario redactado conforme al Decreto de 17 de marzo de 1950, y de tal derecho no hay constancia registral alguna.

Es, pues, evidente que la admisión de la demanda interdictal, faltando la demostración de que, por razón de las obras cuya realización ordena el acuerdo municipal, haya existido lesión del derecho dominical del demandante, es totalmente improcedente y contraria al principio de que la Administración tiene a su favor la presunción de obrar siempre legítimamente (decreto de 18 de junio de 1958 reiterando los de 5 de junio de 1887 y 19 de febrero de 1901), presunción reforzada en el caso singular que se examina por las pruebas aportadas por la Administración, en apoyo del carácter público del terreno cuestionado.

No cabe, pues, hablar de perturbación cuando la Administración obra en virtud de un derecho que le corresponde (art. 1.560).

Por último, y a mayor abundamiento, ha de traerse a colación la doctrina de los reales decretos de 5 de agosto de 1894 y 3 de diciembre de 1895, declarativos, en supuestos de evidente analogía con el presente, que

existiendo un acuerdo administrativo de inclusión en el inventario de bienes municipales del terreno en que se realizan las obras, la admisión de la demanda interdictal es contraria a la doctrina recogida en numerosos decretos resolutorios de competencias y, de entre ellos, el de 20 de agosto de 1902 cuando proclamó que los acuerdos municipales en que se afirma el carácter público de un terreno no pueden contrariarse en un interdicto.

### Conclusión

Por todo lo expuesto la Abogacía del Estado emitió dictamen, según el que:

1.º La admisión por el juzgado de la demanda de interdicto de obra nueva a que se hace referencia, entraña una evidente intromisión en el círculo de atribuciones propias de la autoridad municipal, a cuya exclusiva competencia está atribuido todo lo relacionado con el aprovechamiento y utilización de los bienes de dominio y uso público, carácter éste acreditado en relación con el terreno en que por decisión plenaria corporativa se realizan las obras que ori-

ginan la referida demanda interdictal.

2.º Que por ello, y sin perjuicio del derecho que al demandante asiste para ventilar en el juicio plenario el derecho de propiedad que dice tener atribuido sobre el terreno tantas veces citado, debe mantenerse la competencia de la Administración para conocer del asunto, y

3.º Que, en consecuencia, y a la vista de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 403 de la ley de Régimen local, procede requerir a la autoridad judicial para que se inhíba del conocimiento, refiriendo la competencia a favor de la Administración a la que remitirá todo lo actuado.

El precedente dictamen mereció una plena aceptación en todas las esferas. Acorde con él, el excelentísimo señor gobernador requirió la inhibición al juzgado. El fiscal de la Territorial, a quien pasó a informe, se mostró íntegramente conforme con la doctrina sustentada por la Abogacía del Estado de La Coruña. Y, acorde a su vez con este informe, el juzgado dictó auto inhibitorio a favor de la autoridad administrativa.

Colección

TEXTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIA

## ENTIDADES ESTATALES AUTONOMAS

Este nuevo título de la Colección «Textos Legales y Jurisprudencia», de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, ofrece, junto al texto de la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, una RECOPIACION GENERAL Y SISTEMATICA DE LA DOCTRINA elaborada en su aplicación por el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Económico Administrativo Central y el Consejo de Estado.

Sentencias, acuerdos y dictámenes, precedidos cada uno de un breve resumen de su contenido doctrinal, se agrupan junto a los artículos que interpretan.

El ESQUEMA DE CONCORDANCIAS que figura en primer término precisa la correspondencia del articulado del texto legal y la doctrina.

Cuatro apéndices relativos a: CLASIFICACION DE LOS ORGANISMOS AUTONOMOS; PERSONAL; PATRIMONIO, PRESUPUESTOS Y CUENTAS, y CONTRATACION ADMINISTRATIVA recogen los textos de las veinticuatro disposiciones complementarias principales.

Un INDICE CRONOLOGICO de sentencias, acuerdos y dictámenes e INDICES ANALITICOS de la legislación y de la doctrina facilitan el manejo de la obra.

Un volumen de 400 págs., con cubierta en plástico, 190 ptas.

### TITULOS SUCESIVOS:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (de inmediata aparición)

PROCEDIMIENTO ECONOMICO-ADMINISTRATIVO

CONTRATOS DEL ESTADO