

II.—NOTAS

CONFLICTOS JURISDICCIONALES

1.—*Los interdictos y la Administración pública. Procede el interdicto en tanto no se demuestre de modo indudable el carácter público de la porción de terreno objeto del mismo.* Decreto de 29 de julio de 1950 («B. O.» de 8 de agosto).

A.—*Planteamiento del problema.*

a) Un particular interpuso interdicto de recobrar la posesión frente a otro, que venía descargando materiales en el predio de que aquél era arrendatario. La empresa demandada alegó que había sido autorizada verbalmente por la Delegación de los Servicios Hidráulicos del Tajo para el vertido de escombros dentro de la zona de dominio público de la ribera del Manzanares, y en esta zona estaba encuadrado el terreno objeto del interdicto.

b) Estando tramitándose, en segunda instancia, el gobernador civil de Madrid requirió inhibición a la Audiencia, fundándose en que el conocimiento de la cuestión debatida correspondía a la Administración, a tenor de los artículos 226 y 248 de la Ley de Aguas, por tratarse de terrenos incluidos en la zona de dominio público o ribereña del Manzanares.

B.—*La solución dada en el D. c. de 29 de julio de 1950.*

El presente Decreto resuelve la cuestión en favor de la jurisdicción ordinaria. Los argumentos que fundamentan la decisión, de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado, son los siguientes:

a) Que el problema se reduce a una cuestión de hecho: si tales terrenos están en la parte de propiedad privada, la demandada habrá invadido una finca particular y serán competentes para conocer del

asunto los Tribunales de Justicia, a tenor del art. 1.632 de la Ley de Enjuiciamiento civil, y, en cambio, si los terrenos están incluidos en la zona de dominio público ribereña del Manzanares, será el demandante el que se atribuye un supuesto derecho sobre bienes públicos y corresponderá a la Administración resolver la cuestión debatida, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 226 y 248 de la Ley de Aguas.

b) Que, en consecuencia, para poder sustraer del conocimiento de los Tribunales la cuestión, «precisa necesariamente que se trate de terrenos de dominio público y que conste acreditado tal carácter para el lugar determinado que se discute», y aquí la Administración no ha probado que el sitio concreto objeto de la reclamación está en zona que tiene tal carácter, siendo así que, según se ha declarado —por ejemplo, en el R. D. de 28 de enero de 1902—, para apartar del conocimiento de los Tribunales las cuestiones de carácter civil que se les sometan han de existir fundadas razones que demuestren la incompatibilidad absoluta entre la vía judicial y administrativa.

c) En consecuencia, al no haberse probado en el expediente ni en los autos los motivos de hecho que habrían de fundar una decisión que privase a la Autoridad judicial de conocer del asunto, habrá de seguir esté encomendado a ella «mientras no se demuestre de modo indudable el carácter público de la porción de terreno discutida; todo ello sin prejuzgarse aquí acerca de tal carácter y sin perjuicio del derecho que sobre la propiedad o posesión definitiva de la misma pueda declararse en el procedimiento correspondiente» (quinto considerando).

C.—*Apreciación crítica.*

La solución dada en el Decreto de 29 de julio es correcta y consecuente con la doctrina anterior. No desvirtúa la doctrina reiteradamente establecida, en materia de competencias, acerca de los interdictos en sus relaciones con la actividad administrativa y que resume sucintamente en el cuarto considerando. Según esta doctrina, no proceden interdictos:

a) Contra las providencias dictadas por las autoridades administrativas dentro del círculo de sus atribuciones. Así lo dispone, en materia de aguas, el art. 252 de la L. A.; textualmente dice: «contra las providencias dictadas por la Administración dentro del círculo de sus atribuciones en materia de aguas no se admitirán interdictos» (1).

(1) De análoga manera, la Ley municipal, art. 221, párrafo segundo, dice: «No se admitirá interdicto de ninguna clase contra las providencias administrativas de las Corporaciones y autoridades municipales en materia de su competencia». Con carácter general han establecido tal doctrina, entre otros, los siguientes Decretos de competencia: 24 febrero 1899, 16 julio 1910, 30 abril 1919, 25 abril 1921, 13 diciembre 1933. Por no contrariar providencia administrativa los casos planteados,

b) Cuando recaigan sobre bienes de dominio público, en cuyo caso la competencia será de la Administración. Así, en materia de aguas, el art. 226 de la L. A. señala que la policía de las aguas públicas y sus cauces naturales estará a cargo de la Administración (2).

Por entender que el terreno pertenecía a la ribera del río y que tenía carácter público se planteó la presente cuestión, ya que si bien proceden los interdictos cuando se refieren a bienes de propiedad privada, no proceden cuando se refieren a bienes de dominio público. Así, el D. c. de 10 de octubre de 1918 afirmó que tratándose de aguas públicas las cuestiones relativas a su posesión son de la competencia de la Administración; el de 23 de diciembre de 1919 se decide asimismo por la competencia de la Administración por ser improcedente con arreglo al art. 89 de la Ley Municipal (3) el empleo de la vía interdictal contra las providencias de los Ayuntamientos en asuntos de su competencia, y ser del conocimiento de la Administración, con arreglo al art. 254 de la Ley de Aguas las cuestiones de posesión de las aguas públicas. Y en análogo sentido se manifestó otro D. c. de 17 de junio de 1929. Ahora bien, para que no proceda interdicto y pueda excluirse del conocimiento de uno ya planteado a los Tribunales ordinarios, es necesario que esté plenamente demostrado el carácter público de los bienes objeto del mismo. Como en el presente caso no se demostró tal carácter, ha de mantenerse la competencia de la jurisdicción ordinaria.

2.—*El procedimiento en los conflictos de atribuciones negativos. Legitimación y modo de plantearlo; momento de remisión del expediente a la Presidencia.* Decreto de 29 de julio de 1950 («B. O.» de 8 de agosto).

A.—*El procedimiento en los conflictos de atribuciones negativos.*

a) Cuando el conflicto surge entre dos órganos de un mismo Departamento ministerial, se resolverá por el superior jerárquico común,

admitieron la competencia de los órganos jurisdiccionales los de 7 de septiembre de 1909 y 24 de mayo de 1915.

(2) El art. 248 y ss. señalan la competencia de los distintos órganos, y el art. 227 dice que respecto a las de dominio privado, la Administración se limitará a ejercer sobre ellas la vigilancia necesaria para que no puedan afectar a la salubridad ni a la seguridad de las personas y bienes. Por tanto, proceden interdictos cuando se trata de bienes de dominio privado; así, los siguientes Decretos de competencia: 24 agosto 1901, 1 y 13 mayo y 12 febrero 1909, 2 octubre 1922, 11 junio 1930, 2 febrero 1933.

(3) Es equivalente este precepto de la Ley municipal de 1877 al 221 de la de 1935, aun vigente, ya citado.

previos los trámites y en la forma que determine el respectivo Reglamento de procedimiento administrativo (art. 48, párrafo primero, Ley 17 julio 1948). Pero si tiene lugar entre órganos pertenecientes a distintos Departamentos ministeriales, se aplicará lo dispuesto en la ley sobre cuestiones de competencia negativas (art. 53, párrafo segundo) (4). Por tanto, las normas del procedimiento para resolver las cuestiones de competencia y los conflictos de atribuciones son en este caso las mismas, siendo elogiable el criterio de la nueva ley de conflictos jurisdiccionales al regular los conflictos negativos, a diferencia de la legislación anterior, que contenía la lacónica fórmula de: «en la sustanciación y decisión de las competencias negativas, se observarán las prescripciones que para las positivas establece este Decreto» (art. 28, inciso segundo, R. D. 8 septiembre 1887) (5).

b) Lo dispuesto en los artículos 4.º y 5.º de la ley (6) acerca de los vicios de procedimientos es aplicable a todos los conflictos jurisdiccionales y, por tanto, a los conflictos de atribución; no se entrará a examinar el fondo del asunto cuando el conflicto esté mal planteado, como ocurre en el caso de que se ocupa el Decreto que comentamos; de aquí que en él se declare mal tramitado y «que no ha lugar a resolver», de conformidad con lo dictaminado por el Consejo de Estado y estimando los vicios que después se señalarán.

c) Para encajar debidamente tales vicios en las normas vigentes, vamos a exponer previamente el procedimiento en las cuestiones de competencia y en los conflictos de atribuciones negativos. Sus trámites fundamentales se pueden agrupar en tres períodos:

a') *Promoción*.—Para plantear la cuestión o conflicto, es necesario:

a'') Que un órgano administrativo o jurisdiccional se declare incompetente para decidir cualquier asunto, declarándolo así al interesado, que podrá interponer los recursos pertinentes (arts. 38, 39 y 40, inciso primero).

b'') Que el órgano al que nuevamente se dirija la parte se declare asimismo incompetente (art. 40, inciso segundo; art. 41).

(4) El párrafo primero de este art. contiene precepto análogo respecto a los conflictos de atribuciones positivos. No obstante esta referencia, se dan algunas disposiciones específicas en los artículos 50 a 52.

(5) Era éste uno de los puntos de crítica del sistema anterior. Vid. VILLAR Y ROMERO, *Hacia una nueva regulación legal de los conflictos jurisdiccionales*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 4, pág. 748. En *Conflictos jurisdiccionales negativos entre la Administración y los Tribunales ordinarios*, en «Revista de Derecho Procesal», año II, número 3 (1946), pág. 429, decía: «La quiebra principal de nuestro sistema radica precisamente en el hecho de que el particular carece en la práctica de medios eficaces para el planteamiento de un conflicto jurisdiccional negativo», y atribuía a ello el escaso número de conflictos planteados.

(6) Vid. nuestro comentario al D. c. de 1 de febrero de 1950, en esta misma Revista, núm. 1, pág. 173.

c'') Que el interesado presente escrito planteando la cuestión, con firma de Letrado, en el plazo improrrogable de quince días, ante los dos organismos que se declararon incompetentes (art. 42).

b') *Planteamiento*.—Los trámites son los siguientes:

a'') Ambos organismos, previo el asesoramiento y demás trámites que señala el art. 43, dictarán «resolución fundada» (7), confirmatoria o revocatoria, según proceda, de la incompetencia primeramente dictada, que se comunicarán mutuamente en el plazo de quince días (artículo 46, párrafo primero) (8):

a''') Si uno de los organismos se declara competente, se entenderá resuelto el conflicto, remitiéndose a éste todas las actuaciones por el que se declaró incompetente (art. 46, párrafo segundo);

b''') Si ambos se declaran incompetentes, se entenderá planteada la cuestión de competencia o el conflicto de atribución negativo (art. 47) (9).

b'') Remisión de las actuaciones por el primer correo a la Presidencia del Gobierno, dándose mutuo aviso de la remesa, sin ulterior procedimiento (art. 47).

c') *Decisión*.—La tramitación de este período es idéntica al caso de cuestiones de competencia y conflictos de atribución positivos, según el art. 47, al decir que se seguirán «los trámites preceptuados en los artículos 32 a 38».

B.—*Legitimación y modo de plantear el conflicto.*

a) El art. 40 de la ley señala que podrán suscitar conflictos de atribuciones entre sí los Ministros, como Jefes de sus respectivos Departamentos ministeriales, y las autoridades que señala su número segun-

(7) Se trata de un supuesto de motivación de acto administrativo, cuando el órgano que se declare incompetente sea administrativo; no será válido el acto si no está fundado; la motivación es un requisito formal del acto, así, FORTI, D'ALESSIO, GUICCIARDI, RESTA y la generalidad de la doctrina italiana, que encuadra la motivación entre los elementos formales del acto administrativo. Vid. LUCIFREDI, *L'atto amministrativo nei sui elementi accidentali*, Milán, 1941, págs. 23 y ss.

(8) Esta resolución no es susceptible de recurso alguno (art. 45).

(9) Un problema interesante, que puede plantearse, es que los dos órganos se declaren competentes. ¿Es que surge un conflicto positivo? Entendemos que no queda planteado por el mero hecho de que se dicten las dos resoluciones; si ambos órganos se declaran competentes, el interesado iniciará el expediente o procedimiento para resolver su negocio en cualquiera de ellos, que seguirá la tramitación oportuna, en tanto el otro no le requiera de inhibición, momento en que quedará planteado el conflicto positivo.

do; este artículo ha de referirse únicamente a los conflictos positivos, pero no a los negativos, pues el art. 39 dispone que siempre que las autoridades administrativas, después de oír a su asesor, se declaren incompetentes por razón de la materia para conocer de un negocio, se limitarán a hacerlo constar así, notificándose al interesado, sin que de oficio procedan a remitir las actuaciones a la autoridad que estimen competente para entender del asunto. Por tanto, si para promover el conflicto positivo está legitimado el órgano administrativo (art. 51, párrafo primero), así como para promover la cuestión de competencia mediante el requerimiento de inhibición (art. 16), para promover el conflicto jurisdiccional negativo —sea cuestión de competencia o conflicto de atribución— únicamente está legitimado el «interesado en el negocio».

b) El particular interesado deberá esperar a que la resolución del órgano declarándose incompetente sea firme para dirigirse al que resulte competente (art. 41), y sólo cuando éste, a su vez, se declare incompetente y la resolución en que lo haga sea firme, es cuando puede suscitar el conflicto de atribuciones negativo con las formalidades que exige el art. 42, «esto es, por escrito, con firma de Letrado, simultáneamente ante los dos Departamentos ministeriales y acompañando a cada uno de los escritos copia de la resolución del Departamento contrario». «Y sólo entonces —dice el quinto considerando del Decreto—, en virtud de lo dispuesto en los arts. 43 y 44, cada uno de los Departamentos, siempre previo el correspondiente asesoramiento jurídico, dictará la resolución fundada pertinente, comunicándose, según dispone el art. 46, recíprocamente las resoluciones dictadas en el término de quince días, y sólo en el caso de que las dos autoridades se declaren incompetentes se entenderá planteado el conflicto.»

C.—*Momento de remisión del expediente a la Presidencia.*

De lo dicho en apartados anteriores se desprende que sólo cuando se ha planteado el conflicto y no antes debe remitirse el expediente a la Presidencia.

Y en el sexto considerando del Decreto que comentamos se estima que en el caso debatido se han incumplido todas las disposiciones citadas, ya que el Departamento de la Gobernación remitió a la Presidencia el expediente antes de que el interesado hubiese solicitado el planteamiento del conflicto negativo de atribuciones, y ello sin esperar a que dicho Departamento hubiera dictado una resolución firme, ya que la

CONFLICTOS JURISDICCIONALES

dictada por la Dirección General de Seguridad era recurrible, como en efecto la recurrió el interesado ante el titular del Departamento, y aun era preciso esperar a que éste hubiese resuelto dicho recurso de alzada, para que, una vez adquirida firmeza esta última resolución, quedase libre al interesado la acción para reclamar el planteamiento del conflicto negativo de atribuciones.

Jesús GONZALEZ PEREZ.

