

II.-NOTAS

CONFLICTOS JURISDICCIONALES

LOS INTERDICTOS Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

D. c. 5 diciembre 1957 («B. O.» 9 diciembre)

I. PRINCIPIO GENERAL.

1. La posición exorbitante de la Administración pública en un régimen administrativo se traduce en los dos importantes privilegios conocidos con los nombres de decisión ejecutiva y acción de oficio (1), en virtud de los cuales la Administración no sólo puede por sí, unilateralmente, satisfacer sus pretensiones dictando autos ejecutivos y obligatorios respecto de las personas que con ellas se relacionen (2), sino llevar a cabo la ejecución forzosa de sus actos frente a los que no acaten sus mandatos. El primero de estos privilegios implica:

a) Que en tanto no haya sido anulado por el órgano competente, el acto administrativo despliega plenamente su eficacia y la interposición de cualquier recurso contra el mismo no implica la suspensión de sus efectos ejecutivos. Así se consagra en el art. 34 de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado (texto refundido aprobado por D. de 26 de julio de 1957) y en el art. 122 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

b) Que no podrá entorpecerse por ninguno de los medios procesales ordinarios la actuación material desarrollada por la Administración en ejecución de un acto administrativo, ni, por tanto, admitirse interdictos frente a ella (3). Este principio general, reconocido en varias disposicio-

(1) GONZÁLEZ PÉREZ, *Régimen administrativo y proceso administrativo*. Separata de *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, Padua, 1957, págs. 7-12.

(2) GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1955, I, págs. 101-104.

(3) RODRÍGUEZ MORO, *La ejecutividad del acto administrativo*, Madrid, 1949; GONZÁLEZ PÉREZ, *La suspensión de acuerdos por la jurisdicción contencioso-administrativa*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 23, págs. 179-181.

nes especiales y sancionado por reiterada jurisprudencia, ha sido consagrado en dos preceptos de carácter general:

a') Respecto de la Administración del Estado, en el art. 38 de la Ley de régimen jurídico, que dispone: «Contra las providencias dictadas por las autoridades administrativas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, no procede la acción interdictal.»

b') Respecto de la Administración local, en el art. 403, párrafo 2; de la Ley de régimen local, en el que se dispone: «No se admitirán interdictos contra las providencias de las autoridades y Corporaciones locales en materia de su competencia.»

2. De lo expuesto se desprende que el elemento decisivo para que entre en juego el mecanismo ejecutivo propio del régimen administrativo y los Tribunales no puedan perturbar la acción material de la Administración, es la existencia de un acto investido de presunción de legitimidad. En otro caso, estaríamos en presencia de la «vía de hecho», cuyas consecuencias son de sobra conocidas: la Administración pierde sus privilegios y deviene sujeto de Derecho común frente al que es posible accionar por los medios propios del Derecho civil. De aquí que la norma contenida en el art. 125 de la Ley de expropiación forzosa no constituya ni mucho menos una especialidad del procedimiento expropiatorio; sino que, por el contrario, no es sino un reflejo del principio general según el cual, cuando por falta del procedimiento esencial previsto en la ley estamos en presencia de la «vía de hecho», quiebra el régimen excepcional de exclusión de la acción interdictal (4).

3. Estos principios generales se encuentran consagrados en reiterada jurisprudencia de conflictos (5). Últimamente, en D. c. de 5 de diciembre de 1957 («B. O.» 9 diciembre), en su 5.º considerando, establece: «Que tanto el artículo 252 de la Ley de Aguas como el 403 de la de Régimen local, restringen aquella privación a los casos en que la Administración obre «dentro del círculo de sus atribuciones» (art. 252 de la Ley de Aguas) o «en materia de su competencia» (art. 403, párrafo 2, de la Ley de Régimen local), habiendo sido entendida aquella primera expresión según una reiteradísima jurisprudencia no ya en sentido de que la Administración de que se trate ha de ser materialmente competente para entender de

(4) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa*, Madrid, 1956, págs. 100-107.

(5) Comentados en esta REVISTA, núm. 3, págs. 283-85; núm. 9, págs. 180-81; número 17, págs. 205-7; núm. 22, págs. 188-91.

Una referencia a la jurisprudencia anterior, en UBIERNA, *Conflictos jurisdiccionales*, Madrid, 1911, pág. 243; SEBASTIÁN MIGUEL Y GONZÁLEZ, *Conflictos de jurisdicción entre la Administración y los Tribunales de justicia*, Madrid, 1898, págs. 375-410.

esta materia (lo que ciertamente ocurre en el presente caso, de acuerdo con los arts. 101 y 103 de la Ley de Régimen local), sino sobre todo en el sentido de que la providencia administrativa que haya de gozar de aquel privilegio de no poder ser impugnada en vía interdictal, ha de ser dictada con todos los requisitos de forma que resulten precisos (R. D. de 21 de diciembre de 1924, RR. DD. de 13 de febrero y 30 de abril de 1895), exigencia en la que también insiste para los casos en él previstos el artículo 125 de la vigente Ley de Expropiación forzosa.»

II. LOS INTERDICTOS EN MATERIA DE AGUAS.

1. Quizás una de las materias administrativas en que más decisiones jurisprudenciales han recaído es la de aguas. El art. 252 de la vigente Ley de Aguas reitera el principio general con estas palabras: «Contra las providencias dictadas por la Administración dentro del círculo de sus atribuciones en materia de aguas, no se admitirán interdictos por los Tribunales de Justicia.» De donde se desprende que, para determinar hasta qué punto es admisible o no la acción interdictal frente a la actuación de una Administración pública (estatal o local), hay que tener en cuenta, no ya la existencia de un acto administrativo que legitime aquella actuación material, sino que el acto haya sido dictado «dentro del círculo de sus atribuciones». Es necesario, por tanto, en cada caso, examinar si el acto está dentro de la esfera de competencia propia de la entidad pública de que se trate. Y así lo ha hecho la jurisprudencia en distintas ocasiones.

2. En el D. c. de 9 de diciembre de 1957 se enfrenta con el siguiente supuesto concreto: El propietario de un terreno poseía quieta y pacíficamente las aguas de un pozo situado en el lindero de su finca, consistente en una carretera. Al lado opuesto de la carretera, y a la distancia de 12 metros del pozo antes citado, el Ayuntamiento de H. procedió a la construcción de un nuevo pozo, construcción que, al perforar una mineta por la que corría el agua que alimentaba el primer pozo, producía la pérdida de la misma. En esta situación, el propietario del terreno interpuso acción interdictal y, tramitándose el correspondiente proceso, se planteó cuestión de competencia, en la que las partes respectivas adujeron los argumentos que se resumen en los considerandos primero y segundo del D. c. de 9 de diciembre de 1957, en la forma siguiente:

a) «Que la única cuestión que se suscita en la presente competencia consiste en determinar si el Juez de Primera instancia de Andújar debe o no inhibirse en el conocimiento del interdicto de obra nueva interpuesto por los cónyuges Martínez Navarro y Parra Giménez contra el Ayuntamiento de Higuera de Arjona por las obras que éste realiza en terrenos de dominio público, y que aquéllos consideran perturbadoras de la quieta y pacífica posesión que alegan disfrutar de las aguas de una determinada alcubilla o pozo.»

b) «Que la competencia de la Administración se pretende fundar, positivamente, en el derecho que el artículo 23 y concordantes de la Ley de Aguas reconocen al propietario de un terreno para alumbrar y apropiarse plenamente las aguas que existan debajo de la superficie de su finca y, negativamente, en la prohibición de admitir interdictos contra las providencias de la Administración en materia de aguas establecida en el artículo 254 de aquel texto y confirmado con carácter general por el artículo 403 de la Ley de Régimen local, fundando su competencia el Juzgado en la inaplicabilidad de estos preceptos al caso presente y en la distribución de atribuciones hecha a su favor por el artículo 254, párrafo primero, de la Ley, por tratarse de cuestión relativa a la posesión de aguas.»

3. El D. c. de 9 de diciembre de 1957, de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado, resolvió la cuestión de competencia a favor de la jurisdicción ordinaria, basado en los siguientes argumentos:

«Que en la sistemática de la Ley de Aguas se tratan por separado las cuestiones atinentes al dominio de las aguas vivas (arts. 4 y 16), muertas (art. 17) y las relativas al dominio de las aguas subterráneas (arts. 18 a 27), respecto a estas últimas se establece con claridad el principio de que todo propietario puede abrir pozos en su finca siempre que se guarde el debido respeto a los derechos preexistentes de los colindantes, salvaguardia esta última que se formula categóricamente («con tal que no distraiga o aparte aguas públicas o privadas de su corriente natural») en el art. 23, que contempla el caso de construcción de pozos artesianos, galerías o socayones y que se articula con carácter más relativo mediante el establecimiento de distancias entre pozo y pozo en el art. 19, en el caso de pozos ordinarios, sin que esta mayor flexibilidad en este último supuesto enerve el debido respeto a los derechos preexistentes, conforme declaró el Tribunal Supremo en Sentencia de 22 de septiembre de 1917.»

«Que cuando el derecho reconocido al propietario por los arts. 19 y 23 de la Ley de Aguas ha de predicarse de una Administración pública por tratarse de terrenos de dominio público o de bienes patrimoniales y tal derecho entra en colisión con el respeto debido al derecho preexistente de un colindante privado, se hace preciso examinar en qué circunstancias y supuestos este último es privado de la defensa interdictal, si acude a ella, como ha ocurrido en el presente caso.»

«Que en el presente caso el Ayuntamiento de Higuera de Arjona ha iniciado la construcción del pozo de referencia en terrenos que no son de dominio público municipal, sino provincial, como de una cuneta de la carretera provincial, según se acredita en los autos, sin que se acredite haber contado con la autorización de la Diputación, conforme es preceptivo, según el art. 21 de la Ley de Aguas, por lo que es manifiesto que el Ayuntamiento no se encuentra en este caso protegido por el privilegio establecido en el art. 252 de la Ley de Aguas y 403, párrafo segundo, de la Ley de Régimen local.»

«Que el art. 446 del Código civil consagra la protección jurisdiccional de la posesión, que el 1.632 de la Ley de Enjuiciamiento civil reserva el conocimiento de los interdictos a la jurisdicción ordinaria y que el artículo 254, párrafo primero, de la Ley de Aguas atribuye a los Tribunales que ejercen la jurisdicción civil el conocimiento de las cuestiones relativas al dominio de las aguas públicas y al dominio de las aguas privadas y de su posesión.»

JESÚS GONZALEZ PEREZ.

