

II. - NOTAS

CONFLICTOS JURISDICCIONALES

SUMARIO: I: Competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de los recursos interpuestos contra decisiones de los Jurados de riegos.—II. Los interdictos y la vía de hecho.

I.—COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTECIOSO-ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA DECISIONES DE LOS JURADOS DE RIEGOS. (D. c. 17 enero 1957 («B. O.» 22 enero.)

A.—*Los Jurados de riegos y la naturaleza de sus decisiones.*

1. *Los Jurados de riegos.*

Entre los órganos de las Comunidades de regantes destaca, por su peculiaridad, el Jurado de riegos. Según el art. 244 de la Ley de aguas, corresponde al Jurado: «1.º Conocer de las cuestiones de hecho que se susciten sobre el riego entre los interesados en él. 2.º Imponer a los infractores de las Ordenanzas de riegos las correcciones a que haya lugar con arreglo a las mismas». A la vista de este precepto, el problema que se plantea es el de la naturaleza jurisdiccional o administrativa del Jurado, lo que repercutirá en la naturaleza de sus decisiones. Así como respecto de otros órganos de la Comunidad de regantes —v. gr. el Sindicato— el problema ha sido aclarado por la jurisprudencia, la solución respecto de la Comunidad se plantea en términos muy distintos. En efecto, respecto de los Sindicatos, una sent. de 7 de marzo de 1956 ha establecido que «conforme a las normas legales y a la doctrina, contenida, aquéllas, en el art. 237 de la Ley de Aguas, en la R. O. de 15 de julio de 1899 y en los Reales Decretos de 13 de febrero de 1885, 11 de enero y 30 de abril de 1893, y ésta, la doctrina, en sents. de 28 de junio de 1879, 10 de mayo de 1893, 29 de abril y 9 de mayo de 1901, las resoluciones de los Sindicatos de riego en materia de aguas, se equipararán a las providencias de la Administración, entendiéndose que obran como delegados de ésta, y que esta

naturaleza administrativa participan los recursos que contra ellas procedan, siendo los plazos señalados para estos recursos los que han de guardarse, por consecuencia de dicha equiparación, pues, como dice la Sent. de 29 de mayo de 1906, las providencias de los Sindicatos causan estado, si no se reclaman en el plazo de quince días.

Cuando se trata del Jurado, sin embargo, en principio, parece admisible entender que, en realidad, estamos en presencia de un órgano propiamente jurisdiccional, que realiza funciones jurisdiccionales, si bien limitadas en la forma que prevé el art. 244 de la Ley de aguas. Así lo demuestra el art. 245 de la misma, según el cual «los procedimientos del Jurado serán públicos y verbales, en la forma que determine el Reglamento. Sus fallos serán ejecutivos». Y el D. c. de que damos noticia así parece entenderlo, al calificar de «sentencia» la decisión del Jurado. Y resulta indudable que una «sentencia» es totalmente incompatible con la función administrativa y con los órganos administrativos; es consustancial a la función jurisdiccional.

2. *La naturaleza de sus decisiones.*

Lo expuesto pone de manifiesto que las decisiones de los Jurados de riego tienen carácter jurisdiccional. De aquí, que resulte poco correcto aplicar a las mismas los caracteres propios de los actos administrativos, como hace el D. c. comentado. Por ejemplo, en el considerando segundo se dice que la sentencia del Jurado «pone término, de modo definitivo, a la vía gubernativa», y en el considerando tercero se dice que «por haber causado estado la sentencia, su revisión incumbe, con arreglo al art. 253 de la Ley de 13 de junio de 1879, a la jurisdicción contencioso-administrativa».

La incorrección terminológica es manifiesta. Porque, una de dos, o la decisión del Jurado tiene carácter jurisdiccional —es, propiamente, una sentencia—, en cuyo caso no resulta correcto hablar de que ha apurado «la vía gubernativa» ni de que «ha causado estado», o se trata de una decisión administrativa, en cuyo caso, sí puede hablarse de que ha causado estado, pero no resultaría correcto calificarla de «sentencia».

B.—*La impugnabilidad de las decisiones del Jurado de riegos.*

1. El D. c. de 17 de enero de 1957, siguiendo la doctrina jurisprudencial de las sents. de 31 de enero de 1936 y 31 de octubre de 1951 (1),

(1) La Sent. de 31 de octubre de 1951, dice: «el acuerdo del Jurado de riegos... ha causado estado, ya que si de conformidad con el art. 15 del Reglamento del Jurado sus fallos son ejecutivos, evidentemente no pueden ser objeto de alzada y han agotado

afirma que es admisible el «recurso contencioso-administrativo» contra la misma, y no el recurso administrativo ante la Confederación Hidrográfica. Concretamente, en los considerandos segundo y tercero, establece:

a) «Que el recurso interpuesto por incompetencia e ilícita imposición a la propiedad privada de una servidumbre de acueducto es improcedente, porque la sentencia dictada, al revestir el fallo carácter ejecutivo, de acuerdo con lo prescrito en el art. 245 de la Ley de 13 de junio de 1879, es incuestionable que pone término, de modo definitivo a la vía gubernativa, sin que en consecuencia, quepa fundamentar el recurso en las normas de procedimiento establecidas en la R. O. no publicada en la «Gaceta de Madrid», de 15 de junio de 1899, porque esta disposición, aún sin la falta de publicidad indicada, por su índole, carece de eficacia jurídica, a tenor del art. 5.º del Código civil, para derogar o modificar el antedicho texto de la Ley de Aguas.»

b) «Que precisamente por haber causado estado la sentencia, su revisión incumbe, con arreglo al art. 253 de la Ley de 13 de junio de 1879, a la Jurisdicción contencioso-administrativa, a la que terminantemente encomienda, respecto de las providencias definitivas de la Administración en materia de aguas, la facultad de revisarlas, entre otros casos, en los de imposición a la propiedad privada de servidumbres y demás limitaciones y gravámenes y en los resarcimientos de daños y perjuicios derivados de los anteriores; y a la que asimismo corresponde, como ratifica el Tribunal Supremo en sentencias de 31 de enero de 1936 y 31 de octubre de 1951, la función de anular los fallos dictados por los Jurados de riego que entrañen extralimitación de atribuciones.»

2. Realmente, si admitimos la naturaleza jurisdiccional de los Jurados de riego, de carácter especial, resulta difícil la fundamentación jurídica de la doctrina que se contiene en el D. c. comentado. Pues, en tal caso, no existe ninguna norma jurídica que autorice la impugnación ante otra jurisdicción —la contencioso-administrativa— los fallos de aquella jurisdicción especial. Porque los preceptos de la Ley de Aguas sobre «recurso contencioso-administrativo», se refieren realmente a las resoluciones administrativas dictadas por la Administración como tal.

Por otro lado, el segundo considerando del D. c. de 17 de enero de 1957 confunde dos conceptos distintos: ejecutividad y causar estado; al decir «que la sentencia dictada, al revestir el fallo carácter ejecutivo, de acuerdo con lo prescrito en el art. 245 de la Ley de 13 de junio de 1879, es incuestionable que pone término, de modo definitivo a la vía gubernativa». Porque, si bien en el campo del Derecho procesal las sentencias son ejecutivas —en términos generales— cuando no quepa recurso contra ellas —pues los

la vía gubernativa, quedando abierta la contenciosa, si es de su incumbencia la materia objeto de la discusión, y que si lo es nos lo dice, de un lado, el núm. 2 del art. 253 de la Ley de Aguas, lo confirma de un modo muy concreto la Sent. de 31 de enero de 1936».

recursos producen efectos suspensivos—, en el campo del Derecho administrativo la regla es justamente la contraria: un acto administrativo es ejecutivo con independencia de su firmeza o de que cause estado, pues, en líneas generales, la interposición de un recurso administrativo no impide la ejecución del mismo (2).

II.—LOS INTERDICTOS Y LA VÍA DE HECHO. (D. c. 31 enero 1957, «B. O.» 5 febrero, y D. c. 17 enero 1957, «B. O.» 22 enero.)

A.—*La posición privilegiada de la Administración y los interdictos.*

1. El régimen administrativo implica una posición privilegiada de la Administración, que se traduce en los dos importantes privilegios conocidos por la doctrina con los nombres de privilegio del *preable* y privilegio de la *acción de oficio* (3):

a) En virtud del primero, la Administración puede decidir unilateralmente las cuestiones con los particulares. La Administración dicta actos, investidos de la presunción de legitimidad, que son ejecutivos. El particular afectado no puede frente a los actos administrativos si no la incoación del oportuno proceso administrativo, en el cual el órgano jurisdiccional examinará si la Administración, al dictar el acto, obró dentro de los límites impuestos por el Ordenamiento jurídico. Pero la incoación del proceso administrativo no impide la ejecución del acto objeto de la pretensión, salvo en aquellos especiales en que procede la suspensión.

b) En virtud del segundo, la Administración puede, a través de sus órganos, emplear el mecanismo de la ejecución forzosa para vencer la resistencia de los particulares a sus mandatos. En una palabra, para que esta acción de la Administración sea lícita, es ineludible la existencia de la decisión administrativa previa, que legitima y fundamenta la actuación administrativa.

2. Aquellos importantes privilegios se traducen en el campo de los interdictos: por un lado, dispensando a la Administración pública del mecanismo de los interdictos para recuperar la posesión; por otro, prohibiendo a los particulares la interposición de interdictos frente a la Administración. Así se ha proclamado en reiterada jurisprudencia de conflictos.

(2) En efecto, en la mayoría de los Reglamentos de procedimiento administrativo —aun cuando hay excepciones— los actos pueden ejecutarse con independencia de los recursos administrativos y jurisdiccionales que puedan interponerse contra los mismos. De aquí, que la ejecutividad no suponga en absoluto que el acto causa estado, que no caben recursos contra el mismo.

(3) GONZÁLEZ PÉREZ, *Sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1954, págs. 706-724, y comentarios al D. c. de 21 de mayo de 1955, en esta REVISTA, núm. 17, págs. 207-208.

Ahora bien, según esta jurisprudencia reiterada es necesario, para que se dé esta prohibición de interdictos frente a la Administración, que exista un acto administrativo que legitime la conducta de la Administración. Sólo cuando existe este acto administrativo, dictado en la esfera de atribuciones de la Administración, se da aquella prohibición de interdictos.

B.—*La vía de hecho.*

1. Lo anteriormente expuesto pone de relieve que cuando estamos en presencia de un supuesto de vía de hecho, quiebra aquel régimen excepcional de la Administración. Toda la especialidad de la vía de hecho —ha dicho GARCÍA DE ENTERRÍA, recogiendo una doctrina general— consiste en abrir legalmente la posibilidad de una reacción por los modos del Derecho civil, privando a la Administración de su privilegio de fuero y, sobre todo, de la posición favorable que del hecho central de este privilegio deriva (4). «La Administración queda sometida expresamente, por determinación de la Ley, y por la propia lógica del sistema, a la reacción de los interdictos. La Ley no sólo autoriza, sino que positivamente parece excitar a los Jueces para imponer esta medida en defensa del patrimonio privado. La antigua y constante doctrina sobre la inmunidad interdictal de la Administración la había condicionado expresamente a que ésta obrase «dentro del círculo de sus atribuciones»; es el criterio que recoge el art. 403 de la Ley de Régimen Local al precisar que el beneficio alcanza a Autoridades y Corporaciones cuando actúen «en materia de su competencia», y la Ley de Aguas, art. 252, que refiere esa exención a «las providencias dictadas por la Administración dentro del círculo de sus atribuciones». Es un modo aproximativo de referir el principio de la «vía de hecho», que se nutre, según vimos, de la doctrina de la ineficacia *ex lege* de los actos inexistentes o nulos de pleno derecho. El art. 125 de la Ley de Expropiación forzosa ofrece un criterio seguro para esta determinación, y a él habrá que atenerse» (5).

2. La jurisprudencia de conflictos, se había referido insistentemente a esta limitación importante, afirmando que la prohibición general de interdictos se da cuando existe un acto administrativo dictado en la esfera de atribuciones de la Entidad. Ha sido un D. c. reciente, de 31 de enero de 1957 («B. O.» 5 febrero), el que contiene una formulación más completa sobre la vía de hecho, al afirmar:

«1) Que el art. 403, párrafo segundo, de la Ley de Régimen Local «dispone estrictamente que no podrán interponerse interdictos contra las providencias de los Alcaldes dentro de su competencia, de cuyo texto se

(4) *Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa*, Madrid, 1956, pág. 104.

(5) GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob. cit.*, págs. 107-108. A los ejemplos que cita, se podría añadir la reglamentación todavía vigente sobre requisas militares.

deduce que para que no proceda la interposición de un interdicto, según el expresado texto legal, es preciso, en primer término, que mediante él se pretenda impugnar una providencia de la Autoridad local y, en segundo lugar, que dicha providencia esté dictada dentro del ámbito de la competencia que legalmente corresponde a la misma» (3.º considerando).

b) «Que en el presente caso no ha existido providencia alguna del Ayuntamiento de C. ordenando la expropiación ni la ocupación de las fincas..., puesto que, según se acredita en autos con certificación del Secretario de la Corporación local, no ha existido expediente para la realización de las obras ni se ha seguido tampoco ninguna clase de expedientes de expropiación, de lo cual se infiere que la ocupación de las fincas mencionadas no es el resultado de providencia alguna de la Autoridad local, sino *simple actuación de hecho de la misma*, con lo que falta el primero de los requisitos indispensables para que sea de aplicación lo dispuesto en el art. 403, párrafo segundo, de la vigente Ley de Régimen Local» (4.º considerando) (6).

3. El problema está en aquellos casos en que existe el acto administrativo que autoriza la actuación administrativa. Según el art. 403 de la Ley de Régimen Local, es necesario entonces, para que se dé la prohibición de interdictos, que el acto haya sido dictado dentro del ámbito de la competencia que normalmente corresponda al órgano que le dictó. Y la jurisprudencia ha tratado de delimitar, a través de una serie de decisiones concretas, cuando ha sido dictado o no dentro de su esfera de atribuciones. Cuando se trata de Entidades locales, dada la naturaleza de los interdictos, la materia acerca de la cual los conflictos han sido más frecuentes no es otra que la referente a la recuperación por la propia Entidad de la posesión de sus bienes. A este problema se refiere también un D. c. de 17 de enero de 1957, que siguiendo la doctrina sentada en otros anteriores, como en los D. c. de 22 de noviembre de 1952 y 2 de junio de 1955 (7), establece: que cuando la posesión ha sido perdida en tiempo inferior a un año, «puedo y ha podido recuperar el trozo usurpado... no pudiendo el juez conocer

(6) En el último considerando, siguiendo doctrina reiterada, se dice: «Que la omisión de la reclamación previa en vía administrativa, conforme se ha declarado reiteradamente en otros Decretos resolutorios de competencia, no tiene fuerza suficiente para alterar las normas que regulan la distribución de competencias entre las Autoridades de distinto orden; habiendo de ser, a mayor abundamiento, examinado y resuelto por la propia autoridad jurisdiccional, dado el carácter de excepción que tiene, según el núm. 7 del art. 533 de la Ley de Enjuiciamiento civil, por lo que es manifiesto que la omisión de este trámite, que de ningún modo pudo ser tenido en cuenta de oficio por la Autoridad judicial, no es suficiente para atribuir el conocimiento del asunto a la autoridad gubernativa.»

(7) Cfr., «Revista de Administración pública», núm. 3, págs. 283-285; núm. 9, págs. 180-181; núm. 17, págs. 205-207.

en vía interdictal sobre este extremo, con arreglo al art. 404 de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950» (4.º considerando); pero no le corresponde al Ayuntamiento acotar una finca cuando «la propiedad de los particulares y sus estados posesorios por más de uno año están protegidas por los Jueces y Tribunales ordinarios, con arreglo a las vías procesales que respectivamente correspondan».

JESÚS GONZALEZ PEREZ

