

DECRETOS DE COMPETENCIA

A cargo de José M.^a AMUSATEGUI y José Luis LLORENTE

1. REQUISITOS OBJETIVOS DE LAS CUESTIONES DE COMPETENCIA: PROCESO PENITENTE: *Una vez dictada sentencia firme no pueden suscitarse a los Tribunales de Justicia cuestiones de competencia basadas en razones que afecten al fondo del asunto, sino tan sólo aquellas que deriven de la existencia de una cuestión previa en el proceso mismo de ejecución del fallo.* (D. 10 marzo 1958; «B. O.» del 19.)

El juzgado de 1.^a Instancia de M. dictó, en pleito de menor cuantía, sentencia declarando que la finca de la demandada no tenía derecho a cierta servidumbre que pretendía sobre un callejón integrado en la finca del actor. apelada y confirmada dicha sentencia, por la Audiencia Territorial, se devolvieron los autos al Juzgado para su ejecución y una vez comenzada ésta, el Gobernador Civil requirió de inhibición al Juzgado para que se abstuyese de clasificar jurídicamente terrenos del Ayuntamiento de S., alegando que esta corporación «había acordado declarar a todos los efectos procedentes que determinado terreno, coincidente al parecer con el objeto del litigio seguido ante dicho Juzgado, era un bien de uso público propiedad del Ayuntamiento».

Considerando «que el principio general establecido en la Ley de 1948, según el cual la Administración no puede suscitar cuestiones de competencia a los Tribunales en asuntos fenecidos por sentencia firme, admite una excepción «cuando la cuestión previa recaiga sobre el proceso mismo de ejecución del fallo», con cuya expresión la Ley distingue con nitidez el proceso de ejecución y el proceso de cognición, siendo imposible revisar el contenido de este último pronunciamiento... y quedando limitada en el caso actual la posibilidad de suscitar cuestiones de competencia a la existencia de una cuestión previa en el proceso mismo de ejecución del fallo».

Considerando que «así precisado el ámbito de la presente cuestión para atribuir la competencia a la Autoridad gubernativa sería preciso que ésta estuviese encomendada por precepto expreso de la Ley, según previene el artículo 18 de la de 18 (*sic*) de julio de 1948, diligencias ejecutivas sobre los mismos bienes, lo que no sucede en el caso presente, puesto que la citada Autoridad se limita a esgrimir razonamientos que afectan al fondo del asunto, esto es, al proceso de cognición y no al de ejecución, sin que en este momento puedan examinarse tales argumentos, ya que el fondo del asunto está resuelto por sentencia firme».

Considerando que, «de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.^o L. O. P. J. y en el 919 L. E. C. son, por el contrario, los Jueces y Tribunales de la jurisdicción ordinaria los encargados de ejecutar sus propias sentencias».

Considerando que «en el caso contrario la excepción prevista en el apartado a) del artículo 13 de la Ley de 18 (*sic*) de julio de 1948, en lugar de ser una excepción, conforme se deduce de su propio texto y del artículo 15 de la propia Ley, facultaría siempre a la Administración a dejar las

sentencias firmes dictadas por los Tribunales ordinarios siempre que en ellas se rozasen eventuales derechos de la Administración, que ésta puede defender en tiempo oportuno, quebrantándose así el principio fundamental que establece la eficacia de las sentencias firmes».

De conformidad con el dictamen emitido por el Consejo de Estado se resuelve la cuestión de competencia a favor de la Autoridad judicial.

2. BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN Y BIENES PARTICULARES: *La Administración es competente para recuperar por sí misma los bienes de su pertenencia. Los particulares no pueden por propia autoridad recuperar sus bienes, debiendo acudir a los Tribunales.*

LOS INTERDICTOS Y LA ADMINISTRACIÓN: *No pueden interponerse interdictos frente a la Administración contra las providencias que haya dictado en materia de su competencia. Pero sí proceden cuando se trata de disposiciones que carecen de título que las legitime* (1).

LA DECLARACIÓN DE PROPIEDAD: *Mientras no se demuestre de modo indubitante el carácter público del objeto discutido es forzoso mantener la competencia de los Tribunales* (2). (Decreto 20 febrero 1958; «B. O.» 3 marzo.)

A. EXPOSICIÓN.—a) Como consecuencia de un expediente abierto por el Ayuntamiento de I. para remediar los daños ocasionados al pueblo por el cierre y labrado de un terreno que, según el Ayuntamiento, había sido dedicado desde tiempo inmemorial a plaza pública, se llegó a un acuerdo con el causante de los hechos, en virtud del cual se comprometía éste a dejar libre el terreno conforme fuera recogiendo los frutos sembrados. Habiéndose construido con posterioridad unos gallineros en el inmueble, el Ayuntamiento ordenó su demolición; desatendida la orden, reiterada ésta y nuevamente desobedecida procedió el Ayuntamiento a ejecutar el derribo por obra de sus operarios.

Los detentadores interpusieron demanda interdictal y el Juzgado de 1.ª instancia estimó en la sentencia que en la zona, objeto de discusión, había dos terrenos: uno público y otro privado, cuya delimitación resultaba difícil de precisar, pero resolviendo en definitiva, que los gallineros habían sido construidos en el terreno de propiedad privada.

Antes de que transcurra el plazo para interponer el recurso de apelación, se recibe requerimiento de inhibición del Gobernador. El mismo día, pero después de recibido y providenciado el requerimiento acañado de citar, se interpone recurso de apelación por el Ayuntamiento. El Juzgado admite el recurso y ordena la suspensión del proceso hasta tanto se resuelva la cuestión de competencia planteada.

De conformidad con el Consejo de Estado y previo dictamen del Consejo de Ministros se decide a favor del Juzgado, pero ordenándole la nulidad del auto dictado por el mismo en que acordó remitir las actuaciones a la Audiencia con emplazamiento de las partes.

b) Se basa esta decisión en las siguientes consideraciones: «Que las

(1) Vid. A. D. C., T. VIII, F. 4.º, pág. 1308.

(2) Vid. A. D. C., T. VIII, F. 4.º, pág. 1310, y T. X, F. 3.º, págs. 851 y siguientes.

respectivas competencias de la Administración, y los Tribunales ordinarios, en casos como en el presente, están claramente delimitadas, pues si se trata de terrenos de dominio público es competencia de la Administración el recuperarlos por sí misma en cualquier tiempo (art. 55, párr. 1.º del Reglamento, 27 mayo 1955) y, además, por tratarse de materias de su competencia no procederán contra las providencias que así lo declaren interdictos de ninguna clase (art. 403 L. R. L.), en tanto que si se trata de terrenos pertenecientes a particulares, aparte de no jugar la prohibición contenida en este último artículo, el particular estaría asistido de la facultad de interponer interdictos que le reconoce el artículo 125 de la Ley de Expropiación Forzosa).

«Qué delimitación tan nítida y precisa ha de partir de un presupuesto inexcusable, a saber, que los terrenos, objeto de la discusión, sean inequívocamente calificables como terrenos de dominio público o terrenos de particulares.

Como lo demuestran las expresiones utilizadas, tanto en el artículo 404 L. R. L. (siendo de su pertenencia que se hallen indebidamente en posesión de particulares), como en el artículo 55 del Reglamento 27 mayo 1955 (que se refiere a la «tenencia de bienes»), frases con las que se refieren a los correlativos derechos de la Administración a situaciones de titularidad absolutamente indubitables, mas en aquellos casos en que, como sucede en el presente, es ese supuesto el objeto mismo de la discusión forzoso es atribuir a los Tribunales ordinarios el conocimiento del asunto, pues conforme dispone el Decreto 29 julio 1950 («B. O.» 8 agosto), mientras no se delimite de modo indudable el carácter público del terreno discutido procede mantener la competencia de los Tribunales.»

«Que, según dispone el artículo 20 de la Ley 17 julio 1948, son nulas las actuaciones practicadas por el Juzgado..., después de recibir el requerimiento de inhibición...»

B) OBSERVACIONES: 1. En orden a los fundamentos de hecho es de hacer notar la poca claridad que resulta del texto del Decreto; sobre todo, en el punto relativo al acuerdo celebrado entre el Ayuntamiento y el causante de los hechos que aquél estima dañosos para el pueblo.

2. En orden a los fundamentos de derecho se barajan, también sin demasiada claridad, una serie de cuestiones fundamentales y se hace una aplicación quizá demasiado amplia del artículo 125 de la Ley de Expropiación Forzosa.

3. A nuestro entender el primer considerando no precisa dos distinciones: la de bienes de dominio público y de dominio privado y la de bienes de la Administración (sean o no de dominio público) y de los particulares (que son siempre de dominio privado).

4. Lo primero que habrá que dilucidar es la cuestión de titularidad cuando ésta no aparezca indubitada. La autoridad competente para resolver las dudas que en este punto se susciten, según tiene reconocida reiteradamente la jurisprudencia (nos referimos a la que establecen los Decretos de decisión de competencias), es la jurisdicción ordinaria.

5. Una vez establecido este supuesto hay que considerar el distinto régimen jurídico que existe, según que el titular sea o no la Administración pública.

La presunción de legitimidad que acompaña a los actos de la Administración dictados en la esfera de su competencia comporta un doble efecto:

que por sí misma pueda la Administración declarar y ejecutar sus decisiones. En relación con sus propios bienes puede recuperarlos sin necesidad de acudir a los Tribunales.

Desde el punto de vista de los particulares se completa la posición privilegiada de la Administración eliminando la posibilidad de que aquéllos interpongan interdictos frente a ella cuando se trate de decisiones dictadas *dentro de la esfera de su competencia*.

Así pues, queda bien delimitada la posición exorbitante de la Administración: sólo cuando ella actúa en ejercicio de una habilitación legal. Fuera de tal supuesto desaparece la situación de privilegio y la Administración ocupa la misma posición jurídica que un particular cualquiera. Su actuación encaja, entonces, dentro de la doctrina de la «vía de hecho» y cabe la utilización del remedio urgente y provisional de los interdictos.

6. En el caso que motiva el presente Decreto se resuelve acertadamente en base a dos conclusiones: una, que no aparece probado el dominio de la Administración sobre los temas discutidos; y dos, que, por tanto, su intromisión en ellos es irregular por no ajustarse a los cauces legales de la expropiación forzosa ni tener ningún otro título legitimador. Lo que sí puede discutirse es que la perturbación causada por la Administración al ejecutar la demolición comporte un contenido expropiatorio amparado en la amplísima fórmula empleada por el artículo 1.º de la Ley de Expropiación Forzosa. Por ello, decíamos al principio que quizá fuera forzada la aplicación del artículo 125 de dicha ley. No obstante, el precepto recogió un principio que ya informaba nuestro Derecho Administrativo, y, a nuestro entender, su fuerza (fuera del ámbito de la Ley de Expropiación) consiste en permitir la aplicación analógica a otros supuestos. Tal sería el del caso que ahora nos ocupa (J. A.).

3. EL PROCESO DEL ARTÍCULO 41 DE LA LEY HIPOTECARIA Y EL CATÁLOGO DE MONTES PÚBLICOS: *Los privilegios posesorios de la Administración en materia de montes catalogados, prevalecen frente al proceso del artículo 41 de la L. H. cuando lo que en éste pide el actor es que se dicte «sentencia que declare» su «pleno derecho a la posesión pacífica de la finca».* (D. 27 febrero 1958; «B. O.» 6 marzo.)

A. EXPOSICIÓN: El Ayuntamiento de M. promueve ante el Juzgado de 1.ª Instancia de A. y contra el Ayuntamiento de O., procedimiento del artículo 41 de la L. H., alegando ser dueño en pleno dominio de un monte inscrito a su favor en el Registro de la Propiedad, así como que el Ayuntamiento demandado realiza actos de posesión que se oponen al derecho del titular registral y perturban su ejercicio. La parte demandada comparece alegando que es excesiva la caución exigida y que el actor no había agotado previamente la vía gubernativa que requiere el artículo 376 de la Ley de Régimen Local.

A petición del Ayuntamiento demandado, el Gobernador Civil requiere de inhibición al Juzgado, fundándose en que lo que se plantea por la vía del procedimiento del artículo 41 no es una cuestión de propiedad, sino una cuestión de posesión sobre una porción de un monte de utilidad pública, catalogado a favor del Ayuntamiento de O., cuestión que a su vez se remite a un problema de deslinde jurisdiccional de términos municipales. Al recibir el requerimiento el Juez suspendió el procedimiento y comunicó el asunto al Ministerio Fiscal y a las partes. El Fiscal se limitó a decir que era procedente la inhibición sin razonar su criterio. El Ayuntamiento demandante sostuvo que su título era un auténtico título de propiedad y lo que ejercitaba

una auténtica acción reivindicadora por el procedimiento del artículo 41 de la L. H. El Ayuntamiento demandado sostuvo que el procedimiento del artículo 41 L. H. no es un verdadero juicio competente de propiedad.

El Juzgado aceptó los términos alegados por el actor, manteniendo su competencia e igual criterio sostuvo la Audiencia confirmando el auto del Juzgado. Comunicada esta resolución al requirente, ambas autoridades tuvieron por formada la cuestión de competencia remitiendo sus respectivas actuaciones a la Presidencia del Gobierno.

Considerando... «que los preceptos del R. D. de 1.º de febrero de 1901 impiden la reclamación judicial de la posesión de un monte catalogado, si bien no prejuzgan ninguna cuestión de propiedad, por lo cual ha de entenderse que si el procedimiento de que se trata en el caso presente se refiere a una cuestión posesoria se verá interrumpido por las exigencias de dicho Real Decreto y la acción de la Administración, en tanto que si es un juicio de propiedad podrán seguir conociendo de él los Tribunales de Justicia, todo conforme a la norma concreta del artículo 10 del referido Real Decreto, que ordena a la Administración mantener a los pueblos o Corporaciones administrativas en la posesión de montes, tal como aparece en el Catálogo, mientras no sean vencidos en el juicio competente de propiedad.»

Considerando... «que, según ha sido ya declarado en otras ocasiones, dentro del amplio y vario contenido del procedimiento del artículo 41 de Ley Hipotecaria cabe lo que técnicamente puede ser denominado un juicio competente de propiedad, pero esto no quiere decir que siempre haya de tener ese carácter, puesto que puede comprender el ejercicio de todas las acciones reales procedentes de los derechos inscritos, por lo cual para determinar si es tal juicio de propiedad, el único que puede prevalecer, por tanto, frente a los privilegios posesorios de la Administración en materia de montes, habrá que examinar en cada caso cuál sea el contenido de la pretensión formulada por el actor.

Considerando... «que para caracterizar la verdadera naturaleza de la acción ejercitada y el alcance que el demandante se propone en su pretensión, el medio más adecuado consiste en el análisis del «petitum» formulado en la demanda donde se cifra lo que con ella se pretende y se da la medida de lo solicitado; y que en el caso aquí planteado en el «suplico» de la demanda que ha puesto en marcha el procedimiento judicial, el demandante pide expresamente, . . . que se dicte «sentencia que declare nuestro pleno derecho a la posesión pacífica de la finca», por lo que resulta claro que lo que se plantea allí no es uno de esos juicios de propiedad que cabían contra los montes catalogados.»

Oído el dictamen emitido por la mayoría del Consejo de Estado y de conformidad con el voto particular formulado por un Consejero permanente, previa deliberación del Consejo de Ministros, se decide la cuestión en favor del Gobernador Civil.

B. OBSERVACIONES: La fricción entre los privilegios posesorios que a la Administración otorga el Catálogo de Montes y la protección procesal que el artículo 41 L. H. confiere a los titulares registrales ha venido constituyendo un frecuente motivo de cuestiones de competencia. El problema se reconducía, en definitiva, a decidir si el procedimiento del artículo 41 constituye o no «juicio competente de propiedad», puesto

que sólo en el primer caso prevalecería la competencia judicial frente a la administrativa. El Consejo de Estado ha mantenido repetidamente el criterio afirmativo, acogido en un buen número de Decretos resolutorios (1), diciéndose en varios de ellos que «la presunción del Catálogo de Montes que prevalece al enfrentarse con el hecho posesorio, no puede hacerse prevalecer también sobre el Registro de la Propiedad, tan reforzado, además, en los artículos 1.º y 38 de la vigente Ley Hipotecaria».

El Decreto presente viene a separarse de esta doctrina, amparándose en el tenor literal del «suplico» de la demanda, para concluir que lo entablado por el actor era una pura reclamación posesoria. Ahora bien, lo que evidentemente se pide en este caso es la protección del *ius possidenti*, insito en el derecho de propiedad y tutelado por el Registro, no del *ius possessionis*, que carece de esa tutela (cf. art. 5.º L. H.). No parece, pues, justificado que el solo dato formal de la expresión utilizada por el actor en el «suplico», constituya motivo suficiente para resolver la presente cuestión con un criterio opuesto al que mantuvo el Consejo de Estado y le acogió en los Decretos antes citados. Y un indicio de que el caso que anotamos podría encajarse, en igual solución es que ahora se haya resuelto «oido» el dictamen de la mayoría del Consejo de Estado, es decir, contra su parecer, que en las ocasiones anteriores fué aceptado.

Por otra parte, toda esta cuestión carece de trascendencia futura, puesto que la nueva Ley de Montes de 8 junio de 1957 (2) ha adoptado el criterio radical de impedir en todo caso el ejercicio de las acciones reales del artículo 41 L. H. con referencia a los Montes catalogados. De modo que, en lo sucesivo, no existirá la posibilidad de que se planteen cuestiones de competencia entre la Administración y los Tribunales por este motivo, hasta ahora tan frecuente (J. L. LL.).

(1) Así los cinco de fecha 3 noviembre 1949 y los de 1 febrero 1950, 1 y 21 mayo 1953 y 28 octubre 1954. Sobre todos ellos pueden verse los comentarios de J. GONZÁLEZ PÉREZ en R. C. D. I., enero 1950, págs. 30-42 y en la Revista Admón. Públ., núms. 1 (pág. 177), 11 (págs. 172-177) y 13 (págs. 177-179).

(2) Art. 11, 6. Puede verse la exposición y observaciones a esta Ley en A. D. C., X, 4, págs. 1202-1213.