

## Capítulo 1

# ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO. SISTEMAS DE SOMETIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN: EL SISTEMA ANGLOSAJÓN Y EL SISTEMA CONTINENTAL. SINGULARIDADES DEL SISTEMA ESPAÑOL. LA POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ANTE LOS TRIBUNALES: ESPECIAL REFERENCIA A SUS PRIVILEGIOS PROCESALES. EL PRINCIPIO DE AUTOTUTELA. LOS INTERDICTOS Y LA ADMINISTRACIÓN. LOS CONFLICTOS JURISDICCIONALES

Sumario: I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO. 1. Evolución histórica de la Administración Pública y el Derecho Administrativo. II. SISTEMAS DE SOMETIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN: EL SISTEMA ANGLOSAJÓN Y EL SISTEMA CONTINENTAL. SINGULARIDADES DEL SISTEMA ESPAÑOL. III. LA POSICION DE LA ADMINISTRACIÓN ANTE LOS TRIBUNALES: ESPECIAL REFERENCIA A SUS PRIVILEGIOS PROCESALES. IV. EL PRINCIPIO DE AUTOTUTELA. 1. Clases. 2. Límites a la autotutela. V. LOS INTERDICTOS Y LA ADMINISTRACIÓN. 1. El *Interdictum propium*. 2. Los interdictos contra la Administración. VI. LOS CONFLICTOS JURISDICCIONALES.

### I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO

Ambos conceptos, como vamos a analizar, aparecen íntimamente unidos y su significado actual es el resultado de una evolución histórica paralela.

En sentido etimológico, la palabra administración proviene del latín *ad-ministrare*, que significa servir, o *ad manus trahere*, que significa mane-

jar o gestionar. Es decir, administración da idea de gestión de asuntos o intereses ajenos. Cuando estos asuntos son de carácter público, hablamos de administración pública.

## **1. Evolución histórica de la Administración Pública y el Derecho Administrativo**

Como dice GARCÍA TREVIJANO, deben distinguirse dos significados en la palabra “administración”: Administración, con mayúscula, como un aspecto concreto del poder, y administración, con minúscula, como la función actuada.

En los Estados antiguos, la idea de Administración se identifica con el poder, no existe apenas diferencia entre la persona que manda y la Administración. En la época de Grecia y Roma aparecen las personas que, integradas en aquélla, se encargan de llevar a cabo la gestión administrativa: los funcionarios, bajo el principio de unidad que inspira la Administración de todo el Imperio Romano.

Con el feudalismo desaparece el poder central y cada señor feudal se sirve de su propia administración.

Durante el siglo XVI, en los Estados absolutistas se desarrolla una Administración que no se vincula a las necesidades de la comunidad sino que se configura como un instrumento de presión en manos del soberano.

Llegamos así a la Revolución Francesa de 1789 que, nutriéndose de las ideas de LOCKE, MONTESQUIEU y ROUSSEAU, configura un sistema constitucional en el que se reconocen a los ciudadanos unos derechos y libertades básicos, se consagra la división de poderes y se limitan los poderes del Estado, obligando a la Administración a adaptarse a esta nueva realidad.

A partir de entonces, la Administración se identifica con el Poder Ejecutivo, siendo el Derecho Administrativo el régimen jurídico especial de este Poder Ejecutivo. Durante el siglo XIX cristaliza en Alemania la consideración del Estado como persona jurídica, auténtica piedra angular en la construcción jurídica del Derecho Público, atribuyendo esta personalidad jurídica a todo el Estado en general y no a cada uno de los tres poderes por separado, que pierden así sustantividad propia, convirtiéndose en simples expresiones orgánicas de aquel. La Administración Pública, que hasta entonces se identificaba con el Poder Ejecutivo, pasa a ser considerada como una función del Estado-persona (GARCÍA DE ENTERRÍA).

Paralelamente, la doctrina dirige sus esfuerzos hacia la construcción teórica del Derecho Administrativo, centrándose para ello en la búsqueda del concepto de función

de la Administración. Algunos autores ponen el acento en una configuración negativa, en el sentido de que administrar serían todas aquellas funciones del Estado distintas a legislar o enjuiciar. Otros, no obstante, tratan de conceptualizar la Administración desde un punto de vista positivo.

Pero subrayemos que: i) la Administración se identifica con el Poder Ejecutivo, con lo que se excluyen las funciones desempeñadas por los otros Poderes del Estado, pero ii) dentro de las funciones propias de aquel, algunas no son propiamente funciones de gestión, sino normativas (aprobación de Reglamentos) y cuasi-jurisdiccionales (resolución de recursos y reclamaciones). Añádase a lo anterior que iii) los otros Poderes del Estado también realizan actividades materialmente administrativas (ejemplo en materia de contratación o de personal).

Por ello, desde un punto de vista objetivo la Administración Pública se identifica con una determinada función desplegada por el Poder Ejecutivo; y desde un punto de vista subjetivo la Administración es el sujeto del que emana la actividad administrativa.

Son muchas las definiciones que se han dado de Administración Pública por parte de la doctrina científica, pudiendo destacar la siguiente: “*organización, integrada por una pluralidad de entes, al servicio de la comunidad, que gestiona los intereses colectivos de la misma*”.

Desde una perspectiva subjetiva, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, señala en su art. 1.2: “*Se entenderá a estos efectos por Administraciones públicas:*

- a) *La Administración General del Estado.*
- b) *Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.*
- c) *Las Entidades que integran la Administración local.*
- d) *Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales”.*

Son **notas características** del concepto de Administración Pública las siguientes:

1. Es una organización integrada por una **pluralidad de entes**, dotados cada uno de ellos de personalidad jurídica propia y relacionados entre sí en virtud de criterios competenciales: Administración del Estado, Administración de las Comunidades Autónomas, Administración Local, Administración Institucional. En cada ente existe una pluralidad de órganos organizados jerárquicamente (Consejo de Ministros, Ministro, Secretario de Estado, Subsecretario...).

2. La Administración **gestiona los intereses colectivos** de la comunidad. Estos intereses se plasman en gran medida en los textos constitucionales (por ejemplo, el **art. 1 CE** dispone que: “*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*”; el **art. 10** que “*La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, son fundamento del orden político y de la paz social*”).
3. La Administración actúa **al servicio de la comunidad**.
4. Las **funciones** de la Administración son **heterogéneas** pues, además de su característica función de gestión, puede dictar normas (potestad reglamentaria) y resolver conflictos entre ella y los administrados, susceptibles de recursos administrativos resueltos también por la Administración.
5. Idea de **permanencia**, pues es una estructura que se mantiene al margen de los cambios en la dirección política de los mismos.

En la **Constitución Española de 1978** la Administración se define como una estructura instrumental dirigida al cumplimiento de los fines del Estado, con sujeción al ordenamiento jurídico y subordinación a los tres Poderes del Estado:

- Al Poder Ejecutivo, pues como dice el **art. 97 CE**: “*El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*”.
- Al Poder Legislativo, pues la Administración actúa siempre sometida al imperio de la ley: “*Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*” (**art. 9.1 CE**).

*“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.*”

2. *Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.*

3. *La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”* (**art. 103 CE**).

- Al Poder Judicial, pues: “1. *Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.*

2. *Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos” (art. 106 CE).*

Evidentemente, la sujeción no es de la misma naturaleza frente a cada uno de los tres poderes, pues la única dependencia directa e inmediata de la Administración es en relación con el Gobierno.

En cuanto al **concepto de Derecho Administrativo**, son múltiples las definiciones que se han dado:

- Una concepción material u objetiva, según la cual el Derecho Administrativo tiene por objeto el estudio de la Administración entendida como actividad, es decir, como la actividad de administrar.
- Una concepción subjetiva, pues el objeto del Derecho Administrativo sería el sujeto Administración pública, entendida ésta bien como organización, bien como persona jurídica.

Sirva como definición de Derecho Administrativo la propuesta por ZANOBINI: “*Aquella parte del Derecho Público interno que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de la actividad de las Administraciones Públicas, y las consiguientes relaciones jurídicas entre aquélla y otros sujetos*”.

El Derecho Administrativo:

1. Es un Derecho **público**, es el Derecho público interno por excelencia del Estado (GARCÍA DE ENTERRÍA).
2. Es un Derecho **común** a todas las Administraciones Públicas, pues con el mismo se regulan todas las posibles zonas de actuación de las Administraciones, de modo que se integra tanto por normas como por principios generales que sirven para solventar lagunas de interpretación sin necesidad de acudir a otros Derechos.
3. Es un Derecho que tiene como **destinatario a la Administración Pública**, si bien dentro del mismo encontramos: i) normas cuyo destinatario único y preferente es la Administración (ejemplo, normas de organización); ii) normas que debe cumplir la Administración pero requiere

la presencia de los administrados, a quienes afecta (contratos, expropiación forzosa); y iii) normas cuyo destinatario es el administrado, pero contemplan la presencia de la Administración (control de precios).

4. Se configura como **equilibrio de privilegios y garantías**: privilegios y facultades exorbitantes a favor de la Administración junto al eficaz servicio al interés general garantizando los derechos de los ciudadanos.

## II. SISTEMAS DE SOMETIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN: EL SISTEMA ANGLOSAJÓN Y EL SISTEMA CONTINENTAL. SINGULARIDADES DEL SISTEMA ESPAÑOL

La sumisión de la Administración al Derecho constituye una idea fundamental para hablar de Derecho Administrativo. Pero esta sumisión no se produce automáticamente sino que es fruto de una larga evolución, tanto social como jurídica.

Siguiendo al Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, así como en el Estado absolutista la Administración es un instrumento al servicio del Estado –ejercicio arbitrario de los poderes y negación de los derechos y libertades de los súbditos–, a partir de la Revolución Francesa el panorama cambia radicalmente, pues surge la idea de la Administración como medio de proteger y garantizar los derechos de las personas y la necesidad de ajustar su actuación al Derecho vigente. Deja de servir al poder para servir a la comunidad política.

En el Estado absolutista ya se establecieron ciertos mecanismos de sumisión al Derecho, siendo ejemplo de ello la llamada Doctrina del Fisco, que supone una sumisión parcial de ciertos actos estatales. Su fundamento se encuentra en que, junto a los actos de poder, el Estado realiza determinados actos de carácter privado, equivalentes a los realizados por un particular que, por ello, deben quedar sometidos a Derecho. Se atribuyen estos actos privados a una persona jurídica, el Fisco, que responde de aquéllos, incluso ante los Tribunales.

En el Estado de Derecho se pueden distinguir dos sistemas de sometimiento:

1. **Sistema anglosajón o del *Rule of Law***: supone la sumisión total de la Administración al Derecho Común –*common law*– y a los Tribunales Ordinarios.

***Características:***

- Supremacía del Derecho Común. No existe un Derecho especial aplicable a la actividad de la Administración.
- Fiscalización de la actividad administrativa por los Tribunales ordinarios.
- La Administración carece de privilegios y garantías. Ante la Ley es un particular más.
- Existe un procedimiento muy riguroso para dictar actos administrativos y reglamentos.
- La ejecutoriedad del acto administrativo es una excepción, no la regla general.
- La responsabilidad recae sobre el funcionario, admitiéndose una responsabilidad atenuada de la Administración.
- Administración descentralizada.
- No existe presunción de legalidad en la actuación de la Administración.

2. **Sistema continental francés –*Régime Administrative***–: originario de Francia, es el sistema propio de los países europeos. La actividad administrativa se somete a un Derecho especial y a una Jurisdicción especial.

***Características:***

- La Administración es un poder jurídico que dispone de amplios poderes exorbitantes, prerrogativas y potestades (sancionar, expropiar, ejecutar sus propios actos, etc.).
- Al ser un poder jurídico, dispone de una potestad extraordinaria, la reglamentaria, en virtud de la cual la Administración forma su propio ordenamiento jurídico.
- La Administración se encuentra regulada, no por el Derecho común, sino por un Derecho especial autónomo e independiente, que es el Derecho Administrativo.
- En materia de responsabilidad, existen reglas diferentes de las del Derecho Civil.
- La fiscalización de la actividad administrativa no se realiza por Tribunales ordinarios, sino por el Consejo de Estado, que es un órgano administrativo y no judicial.

Estos sistemas tienen su justificación histórica pero en la actualidad las diferencias entre ambos sistemas no son tan tajantes. En el Derecho anglosajón ha surgido un Derecho Administrativo aplicable a la Administración Pública si bien con particularidades apreciables en ciertos aspectos como inferiores prerrogativas y privilegios a favor de la Administración (ausencia del privilegio de autotutela), como también menores garantías para el ciudadano. Eso sí, la actividad administrativa sigue sometida a los Tribunales ordinarios.

A lo expuesto añadir que la Unión Europea ha traído consigo una recíproca influencia entre ambos modelos, cada vez más intensa, que hace que en muchas materias se haya homogeneizado el modelo jurídico de actuación de los Poderes Públicos.

## **Sistema español**

Es un sistema derivado del francés si bien ofrece peculiaridades propias. En lo que ahora interesa, el sistema instaurado con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956 y que continúa con la actualmente vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, presenta las siguientes características:

- Existe un Derecho Administrativo que regula la actividad administrativa, Derecho que presenta las notas expuestas en la pregunta anterior: Derecho público, común, cuyo destinatario es la Administración.
- Reconocimiento a la Administración de importantes prerrogativas (potestad reglamentaria, sancionadora, principio de autotutela) junto a garantías a favor de los ciudadanos, derivadas del principio de legalidad y de los demás principios constitucionalmente consagrados (arts. 9.3, 103 a 106 de la CE).
- Sometimiento de la actividad administrativa, tras el sistema de recursos administrativos legalmente establecido, a los Tribunales de Justicia y, dentro de ellos, a una Jurisdicción especial, la Contencioso-Administrativa.
- Especialización técnica de los magistrados que sirven estos órganos judiciales.
- Resolución de los conflictos entre la Administración y el Poder Judicial por el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción.
- Reconocimiento del principio de responsabilidad de la Administración (art. 106.2 CE).

### **III. LA POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ANTE LOS TRIBUNALES: ESPECIAL REFERENCIA A SUS PRIVILEGIOS PROCESALES**

La Administración Pública actúa con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho (art. 103 CE), y el control de su actividad corresponde a los Tribunales (art. 106.1 CE). No obstante, su posición y relación con los órganos judiciales no es equiparable a la de los ciudadanos, pues goza de ciertos privilegios, que podríamos clasificar de la siguiente forma:

- Privilegios procesales de la Administración en su relación con los Tribunales.
- La autotutela de la Administración (declaración y ejecución de sus resoluciones).
- Interdictos contra la Administración (límites de la actuación de los particulares contra ella).
- Los conflictos jurisdiccionales entre los órganos de la Administración y los órganos judiciales.

Pasamos a estudiar cada uno de ellos.

#### **Privilegios procesales**

En otros temas del Programa se estudia con más detalle la posición procesal de la Administración en el recurso contencioso-administrativo, por lo que en esta pregunta nos referiremos a las especialidades procesales en los restantes órdenes jurisdiccionales.

Partiendo del principio de igualdad de las partes en la tramitación del proceso, lo cierto es que encontramos una serie de privilegios a favor de la Administración en diversos textos legales, que en cierta medida aparecen sistematizados en la actualidad en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas. Estos privilegios sólo se regulan respecto a la Administración del Estado y, por extensión, a sus organismos autónomos cuando litigan bajo la representación y dirección técnica de los Abogados del Estado, como también en ciertos casos respecto de las Corporaciones Locales en los términos que luego se verá. En cuanto a las Comunidades Autónomas, al amparo del artículo 551 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, éstas reclaman idénticos privilegios que la Administración del Estado.

Podemos clasificar las especialidades de la siguiente forma:

### a) Especialidades relativas a los presupuestos del proceso

- Necesidad de requerir autorización a la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado para el ejercicio de acciones ante cualquier orden jurisdiccional, salvo casos de urgencia de los que se dará cuenta inmediata (art. 36 del Real Decreto 993/2007, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado).
- Postulación procesal: Corresponde a los Abogados del Estado llevar a cabo las funciones tanto de defensa como de representación de la Administración ante los Tribunales (art. 1 de la Ley 52/1997: *“La asistencia jurídica consistente en el asesoramiento, representación y defensa en juicio del Estado y de sus Organismos Autónomos, así como la representación y defensa de los Organismos Constitucionales, cuyas normas internas no establezcan un régimen propio”*).
- Fuero territorial: *“Para el conocimiento y resolución de los procesos civiles en que sean parte el Estado, los Organismos públicos o los órganos constitucionales, serán en todo caso competentes los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en las capitales de provincia, en Ceuta o en Melilla. Esta norma se aplicará con preferencia a cualquier otra norma sobre competencia territorial que pudiera concurrir en el procedimiento”*.  
*“Lo dispuesto en este artículo no será de aplicación a los juicios universales ni a los interdictos de obra ruinosa”* (art. 15 de la Ley 52/1997).
- En materia de conciliación previa, *“no se admitirán a trámite las peticiones de conciliación que se formulen en relación con: ... 2º Los juicios en que estén interesados el Estado, las Comunidades Autónomas y las demás Administraciones públicas, Corporaciones o Instituciones de igual naturaleza”* (art. 139.2 de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria; en similares términos el art. 64 de Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social).
- Exención de la obligación de constituir depósitos, cauciones, consignaciones o cualquier otro tipo de garantía previsto en las leyes (art. 12 de la Ley 52/1997).
- Reclamación previa: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establecía en su artículo 120 la reclamación preveía como requisito previo al ejerci-

cio de acciones fundadas en Derecho Privado o Laboral contra cualquier Administración Pública, si bien la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ha dejado sin efecto este requisito con el objeto, explicado en su Exposición de Motivos, de “*suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga que dificultaba el ejercicio de sus derechos... debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha*”.

## b) Especialidades relativas al desarrollo del proceso

- Suspensión del plazo para consulta: el art. 14 de la Ley 52/1997 prevé la posibilidad de que el Abogado del Estado, al recibir la primera notificación o traslado de las actuaciones, solicite suspensión del curso de los autos, que el Juez acordará, salvo que estime que ello produciría grave daño al interés general, lo que apreciará de forma excepcional y por auto motivado. El plazo de suspensión será entre 15 días y un mes (en los casos de interdictos, procedimientos del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, aseguramiento de bienes litigiosos e incidentes, entre seis y diez días). El art. 82.5 de la LJS prevé un plazo de 22 días.
- Régimen de notificaciones: Las notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal se entenderán directamente con el Abogado del Estado en la sede oficial de la respectiva Abogacía del Estado, siendo nulas en caso contrario (art. 11 de la Ley 52/1997).
- Señalamiento de vistas en las que intervengan Letrados de las Administraciones Públicas, que serán agrupadas, señalándose de forma consecutiva (art. 82 de la LJS en relación con el art. 182 de la LEC).
- Reglas especiales en materia de prueba. Los representantes de las Administraciones Públicas no tienen obligación de comparecer personalmente a presencia judicial para practicar la prueba de interrogatorio de las partes (el **art. 315.1 LEC** dispone lo siguiente: “*Cuando sean parte en un proceso el Estado, una Comunidad Autónoma, una Entidad local y otro organismo público, y el tribunal admita su declaración, se les remitirá, sin esperar a juicio o a la vista, una lista con las preguntas que, presentadas por la parte proponente en el momento en que se admita la prueba, el tribunal declare pertinentes, para que sean respondidas por escrito y entregada la respuesta al tribunal antes de la fecha señalada para aquellos actos*”).

### c) Especialidades relativas a la terminación del proceso y sus efectos

- Disposición de la acción procesal (allanamiento y desistimiento): exigencia de autorización expresa de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado quien deberá previamente, en todo caso, recabar informe del Departamento, Organismo o entidad pública correspondiente (art. 7 de la Ley 52/1997).
- Recurso obligatorio: anteriormente se establecía la obligación de interponer recurso contra las resoluciones judiciales que lesionaran los intereses y derechos del Estado, salvo autorización en contrario. A día de hoy, el art. 42 del Reglamento del Servicio Jurídico del Estado se limita a señalar que: *“La interposición o preparación de recursos contra resoluciones judiciales se regirá por lo que en cada caso disponga, con carácter general o para supuestos particulares, la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado. A falta de éstas, el Abogado del Estado anunciará, preparará o interpondrá los recursos procedentes contra las resoluciones judiciales desfavorables”*.
- En materia de ejecución: el art. 117 de la CE atribuye a los Tribunales la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, de modo que el antiguo privilegio de la Administración que excluía a la Hacienda Pública de todo proceso de ejecución judicial ha quedado derogado, correspondiendo por tanto a los órganos judiciales. Por otro lado, es conocida la STC de 166/1998, de 15 de julio que, al examinar la constitucionalidad del art. 154.2 de la antigua Ley de Haciendas Locales de 1988, acepta la inembargabilidad de los bienes afectos a un servicio público y de los recursos financieros y dinero, pero la rechaza para el caso de bienes patrimoniales. El art. 173.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, dispone que: *“Los tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes de la hacienda local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las entidades locales, excepto cuando se trate de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público”*. Y el art. 23.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, dice que: *“Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos*

*o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general”.*

- Costas: las costas a cuyo pago sea condenado el Estado se abonarán con cargo a los respectivos presupuestos (art. 13.3 de la Ley 52/1997).

#### IV. EL PRINCIPIO DE AUTOTUTELA

En las sociedades actuales rige el llamado principio de paz jurídica, según el cual i) quien pretenda alterar una situación de hecho existente no puede hacerlo por su propia autoridad sino que debe acudir con su pretensión a la autoridad judicial para que ésta se la reconozca; y ii) una vez reconocido el derecho, el sujeto beneficiado tampoco puede imponerla por medio de la coacción privada, sino que debe dirigirse de nueva al órgano judicial para conseguirlo. La primera carga supone la exigencia de un juicio declarativo, y la segunda la de un juicio ejecutivo (a salvo ciertos títulos o documentos que llevan aparejada fuerza ejecutiva).

A diferencia de los particulares, la Administración está capacitada para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas sin necesidad de impetrar el auxilio de los Tribunales. El fundamento de la autotutela se encuentra en la consecución de una eficaz gestión de los servicios públicos que se le confían, y tiene su amparo en el art. 103 CE.

##### 1. Clases

1. **Autotutela declarativa (ejecutividad):** es la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos sin necesidad de un previo pronunciamiento judicial, que hace que sean de obligado cumplimiento.

Por tanto, una vez dictado el acto:

- Se presume válido.
- Es inmediatamente ejecutivo.
- Es de obligado cumplimiento para el interesado afectado.
- Es el administrado quien tiene la carga de impugnar el acto para dejarlo sin efecto.

No obstante, hay que tener en cuenta que el desplazamiento de la carga de accionar no implica un desplazamiento de la carga de la prueba, especialmente en materia sancionadora donde rige el principio de presunción de inocencia.

Así resulta de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPCAP):

- **Artículo 38:** *“Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley”.*
- **Artículo 39:** *“Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa”.*

2. **Autotutela ejecutiva (ejecutoriedad):** no sólo se exime a la Administración de acudir a los Tribunales para la declaración de su derecho sino que se la faculta para hacerlo efectivo utilizando su propia coacción sin necesidad de recabar el apoyo de los Tribunales. El acto administrativo se configura como un título ejecutivo.

**Art. 97 LPCAP:** *“1. Las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico.*

*2. El órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa”.*

**Art. 98.1:** *“Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:*

- a) *Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.*
- b) *Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.*
- c) *Una disposición establezca lo contrario.*
- d) *Se necesite aprobación o autorización superior.”*

**Art. 99:** “*Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial*”.

**Art. 100:** “*1. La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:*

- a) *Apremio sobre el patrimonio.*
- b) *Ejecución subsidiaria.*
- c) *Multa coercitiva.*
- d) *Compulsión sobre las personas.*

*2. Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.*

*3. Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial”.*

Esta autotutela de la Administración es compatible con la autotutela de los Tribunales, pues los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa intervienen a *posteriori* de la actuación de la Administración, revisando si los actos de autotutela declarativa y ejecutiva se han ajustado a la legalidad.

## **2. Límites a la autotutela**

En la autotutela declarativa:

1. La vinculación de la Administración a sus propios actos declarativos de derechos le impide formalmente volver contra ellos por otro signo de contrario, a menos que se trate de actos radicalmente nulos en los términos del artículo 106 de la LPCAP, debiendo en los demás casos acudir a la declaración de lesividad (art. 103).
2. La posibilidad de suspender en vía de recurso administrativo o jurisdiccional, la ejecución del acto recurrido.
3. La protección que el Registro de la Propiedad otorga al titular inscrito (artículos 1, 34 y 38 de la Ley Hipotecaria).

4. La prohibición de interdictos contra la Administración solo se produce respecto de las “*actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido*” (art. 105 de la LPCAP); fuera de estos casos la Administración actúa por “vía de hecho” y caben interdictos.

En la autotutela ejecutiva:

1. La necesidad de solicitar la previa autorización judicial cuando se trata de llevar a cabo actos que suponen una afectación a derechos fundamentales, como la inviolabilidad de domicilio, y los demás supuestos contemplados en el art. 8.6 de la LJCA.
2. El “*interdictum propium*” está sometido a límites: cuando se trata de bienes patrimoniales la recuperación solo puede ser en el plazo de un año y, cuando se trata de bienes de dominio público, aunque no está sometida a plazo temporal alguno, depende de que conste de modo indudable la titularidad demanial, ya que, de otro modo se mantiene la competencia de los Tribunales ordinarios (artículo 55 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y artículo 82 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local).

## V. LOS INTERDICTOS Y LA ADMINISTRACIÓN

El **art. 446 del Código Civil** dice: “*Todo poseedor tiene derecho a ser respetado en su posesión; y si fuere inquietado en ella, deberá ser amparado o restituido en dicha posesión por los medios que las leyes de procedimiento establecen*”.

Como es sabido, los interdictos son mecanismos sumarios dirigidos a proteger el derecho de posesión, bien para retener la posesión frente a quien le perturba en su derecho, bien para recuperarla cuando se ha visto despojado de ella. Su único objeto es este derecho, sin poder entrar a analizar cuestiones de fondo. El Legislador ha prescindido del término interdictos refiriéndose ahora a las acciones posesorias.

En materia posesoria los privilegios con que cuenta la Administración se manifiestan desde dos puntos de vista:

- Por un lado, la posibilidad de la Administración de recuperar sus bienes y derechos sin necesidad de acudir a los Tribunales. Es el llamado *Interdictum propium*.
- En segundo lugar, la prohibición de utilizar la vía interdictal contra la Administración (salvo en caso de vía de hecho).

## 1. El *Interdictum proprium*

Mediante este privilegio, las Administraciones pueden, sin impetrar el auxilio de los Tribunales, retener y recuperar la posesión de sus bienes y derechos, eliminando mediante la coacción directa las perturbaciones que se produzcan por terceras personas.

Si se trata de bienes demaniales, la potestad de recuperación podrá ejercitarse en cualquier tiempo; si se trata de bienes o derechos patrimoniales, antes de que transcurra un año contado desde el día siguiente a la usurpación (art. 55 de la LPAP, artículo 82 de la LRBRL).

Por tanto, se trata de un mecanismo de defensa del derecho de posesión, que permite recuperar ésta pero no la recuperación o reivindicación del derecho de propiedad, pues la Administración no puede proceder a la declaración de un derecho, debiendo acudir entonces a los Tribunales.

## 2. Los interdictos contra la Administración

El **art. 105 LPCAP** dispone que: “*No se admitirán a trámite acciones posesorias contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido*”. En el mismo sentido el art. 43 LPAP, que añade que las demandas en las que se ejercita la acción para la tutela sumaria de la posesión prevista en el art. 250.4º de la LEC “*no serán admitidas a trámite*”.

Las resoluciones dictadas en los procedimientos tramitados por las Administraciones con este objeto son recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa únicamente por infracción de las normas sobre competencia y procedimiento. Quien se considere afectado en su derecho de propiedad, podrá acudir al orden jurisdiccional civil (art. 43.2 y 3 de la LPAP).

Por tanto, se requiere que la Administración haya actuado conforme a Derecho, pues en caso contrario la inmunidad interdictal no le alcanza. La actuación de la Administración al margen de su competencia o procedimiento se denomina vía de hecho, y en estos casos sí es posible el ejercicio de acciones interdictales contra esta actuación.

Esta actuación constitutiva de vía de hecho es recurrible ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (arts. 25.2 y 30 de la LJCA), y es objeto de estudio en otros temas del programa.

## VI. LOS CONFLICTOS JURISDICCIONALES

El conflicto jurisdiccional puede definirse como la simultánea pretensión de la Administración Pública y de los Tribunales para conocer o no conocer de un determinado asunto.

Se regulan en la Ley 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales, donde se regulan los siguientes supuestos:

1. Conflictos de Jurisdicción entre los Juzgados y Tribunales y la Administración.
2. Conflictos de Jurisdicción entre los Juzgados y Tribunales y la Jurisdicción Militar.
3. Conflictos de Jurisdicción entre los Juzgados y Tribunales de la Jurisdicción Militar y la Administración.
4. Conflictos con la Jurisdicción Contable.

Los conflictos jurisdiccionales deben diferenciarse de otros conceptos que pueden inducir a confusión.

Así, los conflictos de competencias son conflictos interjurisdiccionales –Civil, Contencioso-Administrativa y Social, especialmente–, que se examinan dentro del Derecho Procesal y se regulan en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Las cuestiones de competencia son conflictos intrajurisdiccionales, es decir, planteados entre Juzgados o Tribunales de un mismo orden jurisdiccional.

Los conflictos de atribuciones se plantean entre órganos de una misma Administración no relacionados jerárquicamente, siendo la propia Administración la que los resuelve, encontrándose regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

### **Conflictos de Jurisdicción entre los Juzgados y Tribunales y la Administración**

#### **a) Competencia**

La resolución del conflicto corresponde al llamado Tribunal de Conflictos de Jurisdicción.

Está constituido por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por cinco vocales, de los que dos serán Magistrados de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, designados por el Pleno del Consejo General del Poder Judi-

cial, y los otros tres serán Consejeros Permanentes de Estado, actuando como Secretario el de Gobierno del Tribunal Supremo. El Presidente tendrá siempre voto de calidad en caso de empate (**art. 38 LOPJ**).

## **b) Legitimación**

- Cualquier Juzgado o Tribunal podrá plantear conflictos jurisdiccionales a la Administración.

Sin embargo, los Juzgados de Paz tramitarán la cuestión al Juez de Primera Instancia e Instrucción, que, de estimarlo, actuará conforme a lo dispuesto en el artículo 9 (**art. 2**).

- Podrán plantear conflictos de jurisdicción a los Juzgados y Tribunales:

1º En la Administración del Estado:

- a) Los miembros del Gobierno.
- b) Los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.
- c) Los Generales con mando de región militar o zona militar, los Almirantes con mando de zona marítima, el Almirante Jefe de la jurisdicción central, el Comandante General de la Flota y los Generales Jefes de región aérea o zona aérea.
- d) Los Gobernadores Civiles.
- e) Los Delegados de Hacienda.

2º En la Administración autonómica, el órgano que señale el correspondiente Estatuto de Autonomía. A falta de previsión en el Estatuto de Autonomía, podrán plantear conflictos, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o cualquiera de sus miembros, por conducto del Presidente.

3º En la Administración Local:

- a) Los Presidentes de las Diputaciones Provinciales u órganos de la Administración Local de ámbito provincial.
- b) Los Presidentes de los Cabildos y Consejos Insulares.
- c) Los Alcaldes Presidentes de los Ayuntamientos (**art. 3**).

## **c) Límites**

No podrán plantearse conflictos de jurisdicción en los siguientes casos:

1. Procedimientos de Habeas Corpus (decisiones de inicio, seguimiento, puesta en libertad o puesta a disposición judicial) (**art. 6**).

2. Asuntos judiciales resueltos por auto o sentencia firmes o pendientes sólo de recurso de casación o de revisión, salvo cuando el conflicto nazca o se plantee con motivo de la ejecución de aquéllos o afecte a facultades de la Administración que hayan de ejercitarse en trámite de ejecución (**art. 7**).

3. Asuntos administrativos ya resueltos por medio de acto que haya agotado la vía administrativa, salvo cuando el conflicto verse sobre la competencia para la ejecución del acto (**art. 8**).

#### **d) Planteamiento**

- Si el conflicto es planteado por el órgano judicial:

El Juez o Tribunal, antes de requerirle de inhibición, solicitará informe del Ministerio Fiscal (plazo de cinco días). Si decide plantear el conflicto, dirigirá al órgano administrativo requerimiento de inhibición citando los preceptos legales que sean de aplicación al caso y aquellos en que se apoye para reclamar el conocimiento del asunto. El órgano administrativo requerido, una vez que reciba el oficio de inhibición, dará vista a los interesados en el procedimiento (si los hubiere) por diez días. Resolverá en cinco días si mantiene su jurisdicción o si acepta la solicitud de inhibición. Contra esta decisión no cabrá recurso alguno (**art. 9**).

- Si el conflicto es planteado por el órgano administrativo:

En primer lugar, dará audiencia a los interesados en el expediente, si los hubiere. Si decide plantearlo, dirigirá oficio de inhibición al Juez o Tribunal que esté conociendo de las actuaciones, exponiendo sus razones. En el caso de la Administración Local, el acuerdo para plantearlo debe ser adoptado por la mayoría absoluta de los miembros del Pleno de la Corporación, previo informe del Secretario. Recibido el requerimiento, el Juez o Tribunal dará vista a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de diez días y resolverá por medio de auto en el plazo de cinco días, manteniendo o declinando su jurisdicción. El auto que decline su competencia es susceptible de recurso de apelación, sin ulterior recurso. Los autos del Tribunal Supremo no serán susceptibles de recurso (**art. 10**).

#### **e) Tramitación**

El órgano administrativo o jurisdiccional, tan pronto como reciba el oficio de inhibición, suspenderá el procedimiento hasta la resolución del conflicto. Adoptará con carácter provisional las medidas imprescindibles para evitar que se eluda la acción de la justicia, que se cause grave perjuicio al interés público o que se originen daños graves e irreparables.

Cuando el requerimiento se dirija a un órgano jurisdiccional del orden penal o que esté conociendo de un asunto tramitado por el procedimiento preferente para la tutela de los derechos y libertades fundamentales previsto en el art. 53.2 CE no se suspenderá el procedimiento hasta el momento de dictar sentencia. El Tribunal de conflictos otorgará preferencia a su resolución (**art. 11**).

## f) Decisión

- Si el órgano requerido se muestra conforme con la solicitud de inhibición, lo comunicará al órgano que le requirió en el plazo de cinco días, remitiéndole las actuaciones y extendiendo la oportuna diligencia, sin perjuicio de lo previsto para el caso de interponerse recurso de apelación.
- Si el requerido decide mantener su jurisdicción, oficiará inmediatamente al órgano administrativo o Tribunal requirente, anunciándole que queda así formalmente planteado el conflicto de jurisdicción, y que envía en el mismo día las actuaciones al Presidente del Tribunal de conflictos, requiriéndole a que él haga lo propio en el mismo día de recepción. En cualquier caso, uno y otro conservarán testimonio de lo necesario para realizar las actuaciones provisionales que hayan de adoptarse o mantenerse para evitar que se eluda la acción de la justicia, que se cause grave perjuicio al interés público o que se originen daños graves e irreparables (**art. 12**).

## Conflicto negativo de Jurisdicción (art. 13)

Se produce cuando tanto el órgano administrativo como el judicial rechazan el conocimiento de un asunto.

Firme la resolución judicial o administrativa del órgano al que se hubiese dirigido, el interesado se dirigirá al otro, acompañando a su escrito copia auténtica o testimonio de la resolución denegatoria. Si éste también se declara incompetente, el interesado podrá formalizar sin más trámites y en el plazo improrrogable de quince días el conflicto negativo de jurisdicción, mediante escrito dirigido al Tribunal de conflictos de jurisdicción al que se unirán copias de las resoluciones de las autoridades administrativa y judicial. El escrito se presenta ante el órgano jurisdiccional que se hubiera declarado incompetente, que elevará las actuaciones al Tribunal de conflictos de jurisdicción y requerirá al órgano administrativo que hubiera intervenido para que actúe de igual forma, todo ello en plazo de diez días. Las resoluciones que se adopten serán notificadas al interesado.

## Tramitación ante el Tribunal de Conflictos y resolución (arts. 14 a 21)

El Tribunal de Conflictos dará audiencia por diez días al Ministerio Fiscal y a la Administración competente y dictará sentencia en diez días.

Podrá solicitar la subsanación de irregularidades y la remisión de los antecedentes necesarios, así como imponer multas a quienes no presten la debida colaboración y diligencia.

La sentencia se dictará en el plazo de diez días. La sentencia declarará a quién corresponde la jurisdicción controvertida, no pudiendo extenderse a cuestiones ajenas al conflicto jurisdiccional planteado.

El Tribunal podrá también declarar que el conflicto fue planteado incorrectamente, en cuyo caso ordenará la reposición de las actuaciones al momento en que se produjo el defecto procedimental.

Podrá imponer multa en caso de que el conflicto se haya planteado con manifiesta mala fe o temeridad.

La sentencia se notificará a las partes y se publicará en el BOE, devolviéndose las actuaciones a quien corresponda.

Contra la sentencia sólo cabe, en su caso, recurso de amparo ante el TC. Cabe solicitar aclaración de sentencia. Contra las resoluciones que dicte durante la tramitación el Tribunal de Conflictos cabe recurso de súplica.

El procedimiento para la sustanciación y resolución de los conflictos de jurisdicción será gratuito.