

II. - NOTAS

1. - CONFLICTOS JURISDICCIONALES

SUMARIO: I. CUESTIONES DE COMPETENCIA: *Naturaleza de los contratos celebrados entre una Empresa hidroeléctrica y los usuarios. Competencia de la jurisdicción ordinaria. Funciones de la Administración para fijar el contenido de esos contratos.*—II. CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES: *Riberas de cauces públicos entregadas al Patrimonio Forestal del Estado. Competencias de los Ministerios de Obras Públicas y Agricultura: la justa solución de la Ley de Procedimiento administrativo.*

I.—CUESTIONES DE COMPETENCIA.

Naturaleza privada de los contratos de suministro celebrados por una Empresa hidroeléctrica y los usuarios.

La jurisprudencia de conflictos ha resuelto ya en alguna ocasión (vid., entre otros, el Decreto 3.412/1962, de 13 de diciembre, recogido en la Crónica que publiqué en esta REVISTA, número 40, págs. 282 y ss.) el problema relativo a la calificación de los contratos de suministro celebrados entre concesionarios y usuarios de un aprovechamiento de dominio público, manifestándose por el carácter privado de esos contratos.

Los Decretos 2.915-2.916/1963, de 14 de noviembre (*Boletín Oficial del Estado* del día 18) se refieren también al tema, concretado, en este caso, a la aplicación de determinadas tarifas por una Empresa suministradora de fuido hidroeléctrica. La doctrina que se establece es la siguiente:

«El contrato existente entre la Empresa y el usuario aludido, por surgir de las manifestaciones de voluntad de dos personas de naturaleza jurídica privada, y tener por finalidad no la administración o gestión del servicio público (aunque el suministro de energía eléctrica tenga declarado ese carácter en virtud de la declaración que formula el artículo 1.º del Reglamento de Verificaciones Eléctricas, aprobado por Decreto de 12 de marzo de 1954), sino el mero disfrute de una prestación de aquella energía mediante el pago de su precio, debe ser conocido por los Juzgados y Tribunales de la jurisdicción ordinaria, según lo ordenado en los artículos 2.º y 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 51 de

la Ley de Enjuiciamiento Civil y 3.º de la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, la que ya prevé el mismo Reglamento de Verificaciones en las condiciones 32 y 33 de la póliza que figura como anexo al Reglamento, al remitir a los Tribunales de Justicia el conocimiento de las cuestiones propias de su jurisdicción y someter a las partes contratantes a los Tribunales y Juzgados del lugar donde se efectúe el suministro, lo que no tendría objeto si aquellos contratos fueran administrativos, razón por la que la misma autoridad requirente admite en principio la competencia de la jurisdicción ordinaria, si bien opina que concurre con la atribuida a la Administración, que en este caso es preferente; todo ello impide aplicar al caso examinado la doctrina jurisprudencial citada por el Gobernador civil en su escrito, contenida en las sentencias del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1958 y 6 de diciembre de 1961, por basarse en supuestos de hecho radicalmente distintos del que ahora se contempla, no obstante versar siempre sobre el suministro de energía eléctrica, pues declaran la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer las relaciones entre la Administración y una Empresa explotadora del servicio y para revisar una Orden del Ministerio de Industria, fallos que, por tanto, en nada afectan a lo razonado...

A su vez, el artículo 6.º del Código civil prohíbe a los Tribunales rehusar el fallo a pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de las Leyes, y el artículo 361 de la Ley de Enjuiciamiento civil el aplazar, dilatar o negar la resolución de las cuestiones bajo cualquier pretexto, preceptos que refuerza el artículo 357 del Código penal al tipificar como delito aquellos actos, y que completa, desde otro ángulo, el artículo 15 de la Ley de 17 de julio de 1948, al decir que; excepto en los juicios criminales, no será lícito a las autoridades judiciales invocar como fundamento de la inhibitoria cuestiones previas de ninguna especie, por todo lo que debe concluirse que los Tribunales de Justicia deben resolver todas las dudas e interpretar todos los preceptos aplicables al caso controvertido, sin que pueda paralizar su actuación la circunstancia de estar en trámite la aclaración de alguna de aquellas dudas por un órgano administrativo competente para ello, habiendo de citarse a este respecto los artículos 302 de la Ley orgánica y 55 de la de Enjuiciamiento civil, que faculta a los Tribunales para fallar sobre todas las incidencias del pleito en que entienden... Ello no impide reconocer la competencia de la Administración para intervenir en los conflictos suscitados con motivo de la distribución de energía eléctrica, dada su configuración como servicio público, cuando afecten a la policía del mismo, con toda la extensión que recoge el artículo 2.º del Reglamento de Verificaciones, por lo que, cuando resuelva en este ámbito, en virtud de las facultades que le atribuye el artículo 3.º del mismo Reglamento y la condición 32 de la póliza, podrá, por afectar aquellos actos a la relación jurídico-administrativa que vincula directamente a los particulares (Empresas explotadoras del servicio y usuarios) con la Administración, ejecutarlos por sus propios órganos, según ordena el artículo 102 de la Ley de Procedimiento administrativo. La Administración, al interpretar y aplicar los Reglamentos, póliza y demás

normas sobre distribución de energía eléctrica, a los que necesariamente tienen que ajustarse las partes, por tratarse el contrato examinado de uno de los que la doctrina denomina de adhesión, precisa el contenido de la obligación que los vincula, y estas resoluciones, en cuanto declaren derechos y deberes, no pueden ser desconocidas por los contratantes ni por el Tribunal que entienda en los litigios derivados del contrato, por lo que, alegadas y probadas oportunamente, surten efectos ante los mismos, no porque aquella actividad de la Administración sea vinculante para la jurisdicción ordinaria, sino en virtud del artículo 1.091 del Código civil, según el cual las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de Ley entre las partes contratantes y deben cumplirse a tenor de los mismos, y la Administración que ha dictado el contenido básico de tal contrato de adhesión en los casos en que el suministro de energía eléctrica tiene tal forma, es evidentemente competente para precisar y detallar con fuerza vinculante para las partes el contenido de aquel contrato; por lo que debe rechazarse la tesis mantenida por el Juzgado comarcal y confirmada por el de Primera Instancia, según la que las resoluciones de la Administración, a este respecto, tienen siempre la categoría de informes periciales, y quedan sometidas, por lo tanto, a la apreciación del juzgador... Las facultades atribuidas a la Administración por el artículo 3.º del Reglamento y condición 32 de la póliza no suponen, como se ha visto, que aquélla puede precisar el contenido del contrato en cuanto que es una norma dictada por ella misma, que las partes deben de observar al interpretar el alcance de éstas, ni valorar las conductas observadas para resolver si debe de considerarse aplicable o no determinada tarifa, en virtud precisamente del principio *pacta sunt servanda*, pues esta tarea compete exclusivamente a los Tribunales de Justicia, por lo que debe concluirse que la Delegación de Industria, si bien puede conocer de la primera petición deducida en el expediente promovido por don S. F. T., no puede resolver sobre la segunda, que se reduce a suplicar una interpretación de la voluntad manifestada por los abonados al haber aceptado sin protesta durante varios años la facturación que se les ha hecho con base en la tarifa 6.ª de las de bloque unificadas, por ser esta materia reservada al conocimiento de la jurisdicción ordinaria.»

II.—CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES.

Competencias de los Ministerios de Obras Públicas y Agricultura en las riberas de los cauces públicos entregadas al Patrimonio Forestal del Estado.

De acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado, los Decretos 2.763-2.852-2.853-2.891/1963, de 31 de octubre (*Boletines Oficiales del Estado* de 4, 9 y 16 de noviembre) y 2.917/1963, de 14 de noviembre (*Boletín Oficial del Estado* del 18) establecen la acertada doctrina de que la circunstancia de que una ribera, una vez deslindada, pase a ser atribuída al Patrimonio Forestal del Estado, no disminuye la compe-

tencia que para fijar su aprovechamiento tiene el Ministerio de Obras Públicas, dada la competencia general de este Departamento en materia de aguas públicas. Mantenido, por tanto, la competencia de los dos Ministerios —los supuestos resueltos se refieren a autorizaciones otorgadas para la extracción de áridos—, la fórmula correcta debe ser, no la del planteamiento de un conflicto de atribuciones, sino la que establece la Ley de Procedimiento para supuestos en los que la competencia en una determinada materia corresponda a más de un Departamento.

A este respecto se establece la siguiente doctrina: «Los artículos 8.º de la Ley de Obras Públicas de 1887, 226 de la de Aguas y 1.º del Reglamento de Policía de Aguas y sus cauces, aprobado por Decreto de 1 de noviembre de 1958, atribuyen al Ministerio de Obras Públicas la policía del ramo de aguas, y entre sus atribuciones figura, según especifica la Orden ministerial de 17 de octubre de 1939, la de otorgar autorización para extraer gravas o arenas de los cauces públicos, con arreglo a las bases que la misma Orden señala, a fin de evitar que se altere el perfil de los ríos, se perturbe el régimen de las aguas, o se altere la consistencia del lecho. La Ley de Montes de 8 de junio de 1957 establece en su artículo 57 la competencia del Servicio Hidrológico Forestal para la conservación de suelos forestales, corrección de torrentes, contención de aludes, etc., con el fin de regular el régimen de las aguas, y en el artículo 81, que es de competencia exclusiva de la Administración Forestal el impedir la invasión y roturación de montes incluidos en el Catálogo de los de utilidad pública, y que sancionará los actos realizados sin la oportuna autorización, precepto que desarrolla el artículo 414, 2.º, del Reglamento aprobado por Decreto de 22 de febrero de 1962, al enumerar entre tales actos el aprovechamiento de piedras, arenas u otros productos similares, debe concluirse que, en principio, tanto el Ministerio de Obras Públicas como el de Agricultura tienen encomendadas la policía de las riberas del río Cinca, por su doble calidad de cauce público y monte catalogado como de utilidad pública, sin que a este respecto tenga relevancia la cita del artículo 6.º de la Ley de Riberas, de 18 de octubre de 1941, que se limita a fijar el procedimiento que debe observar la Administración Forestal en todos los aprovechamientos de riberas estimadas que autorice...

A su vez, el artículo 81 de la Ley de Montes, de 8 de junio de 1957, al atribuir exclusivamente a la Administración Forestal la policía de los montes públicos, prohíbe la ingerencia de otros órganos administrativos en el desarrollo de aquella función, pero no deroga a los artículos 8.º de la Ley de 13 de abril de 1877, y 226 de la Ley de Aguas, que, inspirados en el mismo principio de especialización, otorgan al Ministerio de Obras Públicas la gestión exclusiva de la policía de cauces públicos, y que viene impuesta por las circunstancias de que la Ley de Montes no contiene derogación expresa de aquellas normas, no se advierte oposición que hiciera aplicable el artículo 4.º del Código civil, por cuanto que afectan a distintas materias, ramo de montes y ramo de aguas, y no aparece contradicción o incompatibilidad entre sus fines, orden público de las aguas, por lo que, de admitirse la derogación, se caería en el

absurdo de afirmar que ésta se produce cuando dos Leyes coinciden en el objeto de sus normas de policía, por tener éste, como ocurre en el caso examinado, una doble función, con lo que el orden público de uno de los dos ramos quedaría indefenso...

«No se da, por consiguiente, en este caso, la invasión de la competencia de un Departamento por otro que es incompetente, lo que constituye el supuesto de los conflictos jurisdiccionales, sino la existencia de dos competencias concurrentes, que deben armonizar sus respectivos derechos dentro de una actuación conjunta, como señala el artículo 39 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, que es el que da solución precisa para el caso planteado, incluso con indicación de cuál es el organismo de la Presidencia del Gobierno que ha de resolver las dudas que pudieran surgir. Pero todo ello dentro de la actuación normal de la Administración y sin dar lugar a un verdadero conflicto jurisdiccional...» «A este medio, el artículo 39 de la Ley de Procedimiento es al que debió acudir el requirente en lugar de formular ese requerimiento de inhibición, que no puede tener lugar, puesto que lo ha dirigido a otro Departamento de la Administración que también es competente.»

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Valladolid.

