

1. — CONFLICTOS JURISDICCIONALES

SUMARIO: I. CUESTIONES DE COMPETENCIA: 1. Sobre la extensión de la responsabilidad de la Administración por daños causados por funcionarios durante el desempeño de un servicio público. 2. Imposición por la Administración pública de una servidumbre forzosa de paso de energía eléctrica con posterioridad a la ocupación de la finca por los obreros de la empresa concesionaria. 3. Interdictos en materia de aguas.—II. CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES: Incumplimiento por Veterinarios titulares de la obligación de inspeccionar centros de aprovechamiento de cadáveres animales destinados a la elaboración de embutidos; cuestiones de procedimiento.

I.—CUESTIONES DE COMPETENCIA.

1. *Responsabilidad por daños causados durante el desempeño de un servicio público.*

Merece destacarse por su importancia y significado el Decreto 1804/1960, de 7 de septiembre («B. O. del E.» de 26 de septiembre de 1960), que amplía considerablemente el campo de la responsabilidad de la Administración por daños producidos como consecuencia «del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos» de que habla el artículo 40 de la vigente Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. En tal sentido, la solución formulada por el Decreto que analizamos, de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado, es ciertamente generosa y permite llegar dentro del sistema administrativo español a conclusiones análogas a las alcanzadas en el Derecho francés en materia de responsabilidad mediante la conocida técnica de los daños producidos *con ocasión de* los servicios públicos, o *durante* la gestión de los mismos o, incluso, *con medios propios de* los servicios públicos (1).

(1) Véase, como referencia expositiva de estas distintas soluciones, COUZINET: *La responsabilidad personal de los agentes públicos en relación con los terceros*, en *I Jornadas Franco-españolas de Derecho comparado*, Barcelona, 1955, págs. 55 y sigs.

En el citado Decreto de 7 de septiembre de este año se plantea la cuestión siguiente: en la madrugada de un 28 de diciembre, el coche correo del tren La Coruña-Madrid sufrió un incendio por la acción negligente de los funcionarios de Correos al provocar el encendido de infiernillos y estufas, produciéndose la combustión del material existente dentro del coche, circunstancia agravada además por el hecho de haber subido en la estación de León algodones impregnados en petróleo para avivar el fuego de la estufa, y no haber utilizado tampoco el extintor de incendios de que estaba dotado el referido coche-correo. Instruído el correspondiente sumario, es sobreseído al no acordarse procesamiento alguno; la RENFE demanda entonces en juicio ordinario declarativo de mayor cuantía a la Administración General del Estado para que satisfaga la correspondiente indemnización en concepto de daños y perjuicios. El Juzgado acepta el requerimiento de inhibición que le formula el Gobernador civil; no así la Audiencia Territorial, ante la que se recurre el auto del Juez. La Audiencia señala, frente a las alegaciones de la Administración, que si lo que se imputa a los funcionarios de Correos a cargo de la correspondencia consiste en haber provocado el incendio por uso imprudente de aparatos elevadores de temperatura, engendrando una responsabilidad extracontractual, es claro que no puede señalarse que tal actuación sea inherente o consustancial al servicio encomendado a dichos funcionarios, no pudiendo, por tanto, sostenerse que ocurra el requisito recogido en el artículo 40 de la vigente Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado para que resulte atribuido a la jurisdicción administrativa el conocimiento de la reclamación formulada, tal y como pretendía el Gobernador civil formulando requerimiento de inhibición al Juzgado.

En relación con estos hechos, el Decreto que analizamos establece la siguiente doctrina: al regular la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado en sus artículos 40 y 41, la responsabilidad de la Administración y de sus funcionarios, establece dos supuestos distintos, pues manteniéndose en el primero de ellos totalmente dentro del esquema derivado de la gestión de los servicios públicos, en el artículo 41 se refiere a la responsabilidad que a la Administración puede alcanzarle por aplicación de un principio similar al contenido en los artículos 1.902 y 1.903 del Código civil, por aquellos actos cometidos por sus funcionarios, cuando estos actos, por no ser de la Administración y sí conducta extraadministrativa de sus funcionarios, no pueden considerarse derivados del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. En el caso presente no se discute la prudencia o imprudencia con que los funcionarios de Correos pudieron obrar, sino simplemente si el hecho de tratar de calentar el coche-correo donde se encontraban desarrollando sus funciones puede considerarse o no como un acto integrante de la prestación del servicio. Así delimitada la cuestión—dice el Decreto aludido—, parece evidente que dada la fecha

y circunstancias en que los funcionarios de Correos habían de prestar el servicio que les estaba encomendado, el hecho de tratar de elevar la temperatura del ambiente ha de entenderse como presupuesto prácticamente imprescindible para la prestación del servicio mismo, ya que éste hubiese resultado indudablemente perjudicado, dada la condición corporal y humana que necesariamente han de tener los funcionarios públicos en el caso de que hubiera de prescindirse de aquel caldeoamiento que el hecho mismo de la prestación del servicio en tales circunstancias hacía imprescindible, por lo que el fin que aquellos funcionarios perseguían con los actos que pusieron en práctica ha de considerarse, siquiera indirectamente, como formando parte del propio servicio público, en cuyo caso el supuesto contemplado entra indudablemente en los hechos descritos en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, correspondiendo, en consecuencia, el conocimiento de la responsabilidad que de ello se derive para el Estado a la Administración pública.

2. *Servidumbre forzosa de paso de energía eléctrica.*

Formulada la correspondiente oposición a un proyecto de conducción de energía eléctrica y denegada por los órganos competentes del Ministerio de Obras Públicas, los obreros de la Compañía S. de Electricidad entraron en el fundo propiedad de quien había aducido tal oposición y llevaron a cabo el correspondiente tendido de cables. Días después, la propietaria promueve interdicto de recobrar contra la Compañía S. de Electricidad. Con posterioridad, la Jefatura de Obras Públicas de S. declara la servidumbre forzosa de paso en relación con el proyecto de tendido referido, una vez cumplidos los trámites y oídos los informes que la legislación vigente exige. Más tarde se entabla el conflicto entre el Juzgado ante el que se presentó el interdicto interpuesto contra la Compañía S. de Electricidad y el Gobernador civil de la provincia, que requiere a ése para que deje de conocer del asunto, alegando que corresponde a la Administración decretar la imposición de servidumbres forzosas de paso de corriente eléctrica, así como el conocimiento de las cuestiones suscitadas en el establecimiento de dichas líneas. El Decreto 1805/1960 de 7 de septiembre («B. O. del E.» del día 26) recoge frente a esos hechos los siguientes razonamientos: en modo alguno queda justificado el proceder a la instalación de la línea eléctrica por vías de hecho sin contar *previamente* con la correspondiente imposición de servidumbre forzosa de paso y ya que la declaración de la Jefatura de Obras Públicas es posterior a la realización de los hechos constitutivos del despojo de la posesión e, incluso, posterior a la demanda, y que, en consecuencia, cuando la Compañía S. de Electricidad realizó el tendido obró como particular en finca poseída por otro particular; rige, en consecuencia, el principio general

del artículo 51 de la Ley Procesal civil, sin que puedan considerarse—como vienen a declarar los cuatro Decretos resolutorios de competencia de 30 de mayo de 1931—incidencias de una concesión administrativa de servicios de interés público las cuestiones que en torno al incumplimiento de los requisitos legales de la servidumbre de paso de corriente eléctrica se susciten, si aquel incumplimiento lesiona derechos civiles que ninguna disposición administrativa puede desconocer. Por tanto, debe considerarse que al no quedar cumplidos los requisitos exigidos, no existe servidumbre y sí, en su lugar, una indebida violación de un estado posesorio. Por su parte se aduce también el Decreto resolutorio de competencias de 7 de marzo de 1931, que estableció la prevalencia de la jurisdicción civil para defender un estado posesorio violado a título de expropiación forzosa cuando no se hubiesen cumplido los requisitos de la misma, ya que la jurisdicción administrativa en estos supuestos no se extiende a conocer del ejercicio de las acciones civiles que a los propietarios y poseedores asisten para reivindicar o recobrar el dominio y la posesión de que son despojados. El Decreto estudiado se refiere también al de la Presidencia del Gobierno de 21 de marzo de 1953, en el que se señala cómo antes de proceder al tendido de unos cables es siempre necesario cumplir los requisitos legales precisos para la constitución de la servidumbre forzosa cuya naturaleza es equiparable a las expropiaciones, no pudiendo, por tanto, entrar en consideración el hecho de que con posterioridad a la interposición de la demanda interdictal se hubiera dado cumplimiento a los requisitos referidos. En tal sentido, se aduce el artículo 125 de la Ley de Expropiación forzosa, que precisamente autoriza el ejercicio de los interdictos de retener y recobrar por los particulares cuando no se hubiesen cumplido los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación y previo pago o depósito, según proceda, en los términos establecidos en la Ley. El Decreto citado resuelve, pues, el conflicto, de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado, basándose en los razonamientos expuestos, a favor del Juzgado de Primera Instancia.

3. *Interdictos en materia de aguas.*

Los Decretos 1806-1807-1808-1809-1810-1811/1960, todos ellos del 7 de septiembre, publicados en el «B. O. del E.» del día 26, ratifican el conocido principio de la no procedencia de interdictos contra la Administración, en este caso contra acuerdo de la Administración municipal, que dispuso se realizasen las necesarias conexiones con una nueva tráfida de aguas, para proceder así al corte de la antigua, conducción esta última que se remontaba al siglo XIV. La doctrina que uniformemente desarrollan todos los Decretos citados es la siguiente: el problema a resolver no es el de si los demandantes en el juicio interdictal tienen o no

CONFLICTOS JURISDICCIONALES

derecho al agua cuya posesión se invoca, sino, más concretamente, determinar si corresponde a la jurisdicción civil o a la Administración el pronunciarse acerca de tal eventual posesión. Se aduce en este sentido el criterio tradicionalmente seguido tanto por los Decretos resolutorios de competencia como por las sentencias del Tribunal Supremo para atribuir el conocimiento de los asuntos suscitados en materia de aguas, criterio que no es sino determinar tal competencia atendiendo bien a la naturaleza de las aguas en cuestión, bien a la del título con que se poseen. Así, por ejemplo, las sentencias de 3 de agosto de 1885, 11 y 13 de julio de 1889, Reales decretos de 8 de febrero de 1898 y 8 y 12 de mayo de 1888, sentencias de 22 de noviembre de 1930, 8 de julio de 1885 y 30 de octubre de 1900. Pues bien, la naturaleza de las aguas discutidas es evidentemente de carácter público en virtud de lo dispuesto en el artículo 407 del Código civil, y a su vez al título invocado en este caso por las distintas demandas interdictales no puede dársele validez. Debe tenerse en cuenta, además, que, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto de 16 de diciembre de 1943, la cuestión relativa al carácter público o privado de las aguas es ajena al limitado marco procesal del interdicto, y tal problema, como cuestión de Derecho, sólo puede ser debatido en el procedimiento sobre propiedad definitiva.

El Decreto que comentamos señala que la imposibilidad de suscitar interdictos a la Administración en materia de su competencia ha de entenderse, de acuerdo con las normas vigentes, no sólo en el sentido de que baste que la Administración sea materialmente competente respecto al asunto sobre el cual se pronunció, sino que además es menester que la Administración se ajuste en su totalidad al procedimiento establecido para pronunciarse en cada caso concreto. En el presente no puede observarse, a su vez, ni infracción formal, ni exceso material de sus atribuciones por parte de la Administración municipal, ya que en cuanto a su competencia material es obvio que por tratarse de abastecimiento de aguas, la tiene para pronunciarse sobre el asunto, y en cuanto a la observancia del procedimiento, la Administración municipal se ha ajustado plenamente a las formalidades a que debió atenerse.

La cuestión planteada se resuelve, pues, de acuerdo con la argumentación anterior, a favor de la Administración pública.

II.—CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES.

Denunciado el abandono por parte de Veterinarios titulares de sus obligaciones inspectoras de centros de aprovechamientos de cadáveres animales destinados a la elaboración de embutidos, fué tramitado expediente disciplinario por el Ministerio de Agricultura, que mediante Orden ministerial impuso la correspondiente sanción. El Ministerio de la Gobernación requirió de inhibición al de Agricultura, por en-

tender que se trataba de funciones sanitarias propias de la competencia de su Departamento. Mantenido la competencia por el de Agricultura, el Decreto 2015/1960 de 20 de octubre, publicado en el «B. O. del E.» del día 24 del mismo mes, determina que la cuestión de competencia está mal planteada, sin entrar en el fondo del asunto, ya que la sanción impuesta por el Ministerio de Agricultura constituye una resolución firme, que impide, garantizando así el principio de seguridad jurídica, el planteamiento del conflicto de atribuciones, por haber causado estado además, la Orden ministerial sancionadora.

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO,

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad
de Santiago de Compostela.