

CONSIDERACIONES GENERALES RESPECTO A
LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA
PRESTACIÓN LIBRE DE SERVICIOS
DE NECESIDAD

POR

AURELIO BOTELLA

Alumno que fué de la Cátedra de Derecho Administrativo, hoy Juez de 1.ª instancia, con el número 1 en las últimas oposiciones

I

A

Sobre la posibilidad de sistematizar la intervención
administrativa en la prestación libre de los servicios
de necesidad

En todo intento de diferenciación del Derecho Público y el Privado es imprescindible reconocer una esfera intermedia, donde las relaciones jurídicas participan de ambas naturalezas. El Derecho Administrativo, rama del Derecho Público, y cuyo ámbito crece más y más a tenor de la importancia que en los actuales regímenes políticos alcanza el factor motriz de lo público, el Estado, posee también esa zona de caracteres anfibológicos en la que la idea del servicio, elemento que impregna de colorido la reglamentación



jurídica de la actividad administrativa, refleja matices de Derecho Público al ponerse en contacto con el régimen estatutario y de subordinación inherente al citado orden normativo, al par que, a su través, deja entrever claramente los perfiles de la autonomía de voluntad particular a base de un régimen de equiparación que, como sabemos, constituye la piedra angular del Derecho Privado. En esos límites de contornos difusos, en esa región de interferencia jurídica entre individuo y colectividad, hállese localizado el campo de actuación de la prestación libre e intervenida de los servicios de necesidad, actividad todo lo necesariamente difusa que, desde un punto de vista científico, corresponde a la posición fronteriza que ocupa en el campo de lo jurídico, mas no por ello menos interesante ni de menos efectos prácticos para un Derecho, el Administrativo, cuyas relaciones con el Civil, anudadas por lazos de tradición histórica, hacen concentrar su atención sobre esos pedregales por donde las relaciones privadas ascienden al terreno público al participar de un elemento estatutario superior a la voluntad de las partes y cuyas reglas inmovibles son un factor de garantía para la buena marcha del servicio que se trata de prestar al impulso de una iniciativa privada.

La prestación particular intervenida de servicios de necesidad viene a constituir, así un resultado de la actuación sincrónica de dos órdenes jurídicos (el Público y el Privado) sobre la satisfacción de necesidades de carácter general.

El interés que estas prestaciones privadas despiertan en el terreno de lo público se traduce por una creciente intervención administrativa, cuyo carácter, en derivación lógica con la esencia de dicha actividad, es imposible considerarlo bajo perfiles de mera reglamentación yuxtapuesta, sino que la determina (a la intervención), como parte integrante de dichos servicios, haciéndolos, con ello, entrar de lleno en las fronteras del Derecho Administrativo.

La generalidad de los autores estudian la intervención que nos ocupa como un conjunto más de factores dentro de todo ese decalogo de manifestaciones administrativas al que colocan el común

denominador de «funciones de policía». Más al tratar en concreto las distintas materias comprendidas en la intervención referida se olvidan del concepto «servicio de necesidad», para fundamentar su clasificación directamente sobre las categorías «intervención administrativa», por un lado, y por otro las distintas manifestaciones de la vida social. Con ello, y a tenor de estas, los servicios de necesidad aparecen diseminados por las obras de Derecho Administrativo, agrupándose unos, por ejemplo, los suministros privados de electricidad, al tratar de la policía industrial, otros, como el servicio de productos farmacéuticos, al referirse a policía sanitaria, otros, verbi gratia el servicio reglamentado particular de transportes, al hablar de policía de transportes, etc. No se suele encontrar, en estas obras, el concepto de la prestación privada reglamentada de los servicios de necesidad, como una categoría independiente y definida.

En nuestra disciplina existen instituciones perfectamente deslindadas y con matices específicos, tales son: el servicio público, el contrato público, órgano administrativo, funcionario público, etc., etc. Y la conquista de nuevas instituciones dentro del conjunto amorfo de las disposiciones legales que caen bajo el campo de una disciplina jurídica representa, precisamente, la modelación científica de tal rama del Derecho. Esto nos indica la conveniencia de una más profunda sistematización de las materias que se agrupan dentro del Derecho Administrativo. Más ¿es posible, llevando esta dirección a la intervención pública en la prestación libre de los servicios de necesidad, dar unidad al conjunto de tales medidas abstractando de sus elementos comunes una categoría jurídica?, y de ser factible tal construcción, ¿qué lugar correspondería a su estudio dentro del armazón sistemático de la disciplina jurídico-administrativa?

La parte verdaderamente «pública» de la intervención colectiva en la prestación privada de servicios de necesidad, es la citada reglamentación o intervención. Pero fijémonos en que esta no es más que el efecto: la causa es el mismo servicio privado; la regla-

mentación que sobre él se acumula presenta caracteres diversos: unos pueden obedecer a motivos generales de policía, pero otros son requeridos por la protección específica del usuario, y como consecuencia de necesidades constantes o casi constantes que ofrece el servicio y que atraen la atención de la Administración pública; por ejemplo, la Administración obliga a una empresa de producción y distribución de energía eléctrica a verificar en las debidas condiciones el tendido de un cable subterráneo que atraviesa una población; si el cable no estuviera, v. gr. perfectamente aislado, podrían resultar perjuicios a los que estaría expuesto cualquier ciudadano. Originase, pues, la necesidad pública de una regular instalación de los cables, lo que determina la serie de medidas policíacas que en este sentido dicta la Administración (1). Ahora bien, si un contador de electricidad no reúne los requisitos que la técnica exige se pueden ocasionar daños (económicos, si marca un consumo mayor que el realmente efectuado, materiales, como un incendio, etc.) que ya no amenazan a un vecino desconocido por la Administración, sino que, a través de un contrato privado de suministro con la empresa proveedora del fluido, lo identifica (en unos aspectos parcialmente, en otros totalmente) en el usuario de ese servicio de necesidad, y a quien la Administración protege con su intervención es, precisamente, a la parte que interviene como consumidora en el contrato de prestación de tal servicio (2).

Por consiguiente, dentro de los fines de protección administrativa, dentro de la actividad teleológica policíaca de la Administra-

(1) Ver el título II del Reglamento sobre instalaciones eléctricas de 7 de octubre de 1904, 21 de noviembre de 1929 y 5 julio de 1933. Como veremos a estas especiales medidas policíacas extenderemos también nuestro estudio pero sólo por su carácter de presupuesto administrativo para actuar en un contrato de prestación de un servicio de necesidad.

(2) Ver el Real Decreto de 26 de abril de 1901, modificado y completado por RR. OO. de 25 de septiembre de 1906 y 8 de octubre de 1912. Ver también el Real Decreto de 7 de octubre de 1904.

ción, ponemos de relieve un singular objetivo de la misma: *el amparo de los intereses correspondientes a los usuarios de los servicios de necesidad prestados por particulares.*

El factor motriz de la intervención administrativa viene, pues, a ser, la prestación por particulares de los servicios de necesidad. Este es el hecho condicionante. Hecho, a su vez, productor de una necesidad: el amparo del usuario, que, como lógica secuela, produce la intervención administrativa. Hay, por tanto, una subrogación de la actividad administrativa respecto a la particular; esta realiza una cosa que la Administración reconoce como de su incumbencia, y de aquí sacamos la consecuencia, que a su vez es prueba del aserto, de que la Administración obra, respecto a la libre prestación de servicios de necesidad, marcando unas líneas directrices que son, ni más ni menos, una serie de garantías que se realizarían para los usuarios si esos servicios fuesen prestados directamente por ella. De aquí la coincidencia de que sean estos mismos servicios los más susceptibles de pasar a manos de la Administración y obedecer a sus iniciativas (1). La colectividad admite la libre prestación de servicios que reconoce de su incumbencia; pero este abandono no es definitivo; cuando el interés público lo exige revierten a la Administración, no siendo otra cosa los procesos de estatificación y municipalización. La Administración subjetiva aprovecha la corriente de la iniciativa privada respecto a las actividades indispensables a la satisfacción de necesidades generales. Esta prestación, aunque entre de lleno en el terreno privado, no puede ser nunca indiferente para la Ciencia del Derecho Administrativo. Del mismo modo que el marino sabe aprovechar la dirección del viento coincidente con el rumbo que quiere dar a su nave, y procura no ponerle estorbos, así el Poder colectivo da rienda suelta a las fuerzas privadas que le son favorables y que marchan paralelas a sus designios de buena conducción de esa complicada

(1) Ver el artículo 132 de la vigente Ley Municipal.

nave que llamamos Administración pública. Y, tanto uno como otro, no pueden considerar a ambas corrientes como cosas extrañas a su estudio.

La idea de prestación de un servicio que interesa a la colectividad impregna de colorido a todo el fenómeno de la correspondiente intervención administrativa: aquella constituye el factor esencial; esta una simple consecuencia, la cual, aunque represente el elemento propiamente jurídico-administrativo, no tiene otra finalidad que la citada prestación de un servicio en buenas condiciones para su usuario. De acuerdo con este objetivo, y no con arreglo a sí mismas, habrá que estudiar estas medidas intervencionistas.

Con ello llegamos a la consecuencia, respondiendo a la segunda de las cuestiones antes planteadas, de que en un sistema de Derecho Administrativo el lugar correspondiente a la posible clasificación de una institución jurídica comprensiva de la intervención administrativa en los servicios de necesidad de iniciativa privada, es el correspondiente al estudio de los sistemas de prestación de los servicios. La Administración se deja sustituir por una iniciativa privada concurrente; las ruedas del engranaje vienen representadas por su intervención; y la institución jurídica por esta formada, es correlativa a la del servicio público en una primaria clasificación de los procedimientos de satisfacción de las necesidades colectivas.

La autorizada opinión del Sr. Alvarez Gendín marca las directrices de esta orientación al incluir el estudio de la «intervención administrativa en la prestación libre de los servicios de necesidad», como un capítulo anejo a la teoría general del Servicio. (1)

Observemos ahora que si el servicio de necesidad fuese suministrado por los particulares con las mismas garantías para el usuario que si se tratase de un servicio de la iniciativa de la Administración, holgaría la intervención de esta. El medio máximo de que la Administración dispone para satisfacer una necesidad aseguran-

(1) Ver la obra del citado autor «Manual de Derecho Administrativo» página 68.

do al usuario una normal prestación es el servicio público. Prácticamente casi todos los servicios de necesidad llevan consigo peligros para el usuario, que no aparecerían si la satisfacción de la necesidad colectiva se realizase por medio de un servicio público en que el desinterés de la Administración hiciese estériles dichos temores. Por ejemplo, el peligro de que una empresa particular quiera lucrarse a costa de otro particular a quien presta un servicio de suministro de agua potable, es mucho mayor que cuando este servicio lo desempeña la Administración. También puede suceder que la perspectiva de un mal negocio, haga problemático el que la iniciativa particular se preocupe de abastecer de aguas a una población; tampoco hay que temer este peligro estando el abastecimiento a cargo de la Administración, ya que para ella un servicio de tal naturaleza es primordial al negocio. Mas también pueden ser resueltos dichos problemas sin que la Administración tenga que hacerse cargo de tales servicios: y el medio para ello es la reglamentación; en el primer caso prescribiendo el uso de contadores oficialmente verificados para asegurar sus normales condiciones (1); y en el segundo caso concediendo ventajas para realizar las instalaciones. La intervención administrativa viene a ser, así, un instrumento jurídico a disposición de la Administración para que, encauzando las actividades particulares, pueda disfrutar otro particular usuario del servicio de necesidad, del mínimo indispensable de seguridades que en análogas condiciones le ofrecería el servicio público. O dicho de otro modo, la intervención administrativa, desde el punto de vista del usuario, viene a representar un régimen de asimilación de la prestación libre de servicios de necesidad a la prestación de los mismos por parte de la Administración.

¿Puede, mediante su intervención, prescribir la Administración más ventajas para el usuario de un servicio de necesidad suminis-

(1) Ver el Real Decreto de 22 de febrero de 1907 sobre contadores de agua modificado por RR. DD. de 24 de agosto y 9 de diciembre de 1910. Asimismo ver la R. O. de 27 de junio de 1935 que hace extensiva a los suministros de agua el Decreto de 5 de diciembre de 1933.

trado por prestación libre, que las que ella le podría asegurar en un régimen de servicio público? Hay que advertir, primeramente, que estas nuevas ventajas serían más bien de tipo suntuario, ya que las indispensables y requeridas normalmente por el usuario constituyen, por naturaleza, un supuesto del servicio público.

En el fondo el problema es de carácter económico. Si se obliga a los particulares que prestan un servicio de necesidad a asegurar ciertas ventajas a los usuarios, las medidas referidas se traducirán en un aumento del costo de explotación, el cual se habrá de compensar por otra ventaja, bien a costa del usuario (elevación del precio de suministro, lo que vendría a crear un nuevo inconveniente a la prestación privada en relación con el servicio público), bien a costa de la Administración, generalmente mediante subvenciones, pero estas, por ser la misma Administración quien las hace se confundirían con las demás actividades administrativas que integran el servicio público en un régimen de prestación administrativa, sin que por eso se pueda hablar, propiamente, de ventajas mayores que las que resultarían del servicio público; y si estas compensaciones no se dieran se produciría una disminución de las iniciativas privadas peligrosa para un suministro regular, lo que dada la naturaleza del servicio, haría imprescindible la prestación administrativa; el resultado medio que en todo caso obtiene la intervención administrativa es el no sobrepasar los límites de las ventajas del servicio directamente prestado u organizado por sus propios impulsos.

Dos caminos se le ofrecen a la Administración para asegurar a los usuarios de los servicios de necesidad un suministro en normales condiciones dentro del régimen de iniciativa privada y a tenor de los límites que representan las ventajas del servicio publicamente prestado:

a) Sistema indirecto económico:—Mediante él concurre la Administración con los particulares en la prestación de dicho servicio aprovechando las leyes de la Economía; necesita, este procedimiento, como supuesto previo, un régimen de libre cambio donde:

puedan funcionar, sin trabas, dichas leyes. La Administración se dedica, como un particular más, a la prestación de un servicio de necesidad; celebra contratos privados de suministro con el público; y por un precio determinado, el que estima conveniente, presta el servicio en buenas condiciones para el usuario. El precio marcado deja un ámbito suficiente para la ganancia para así no asfixiar la iniciativa privada concurrente. Con ello, los demás particulares suministradores, se ven colocados ante el dilema de perder la clientela de usuarios de sus servicios o, como mínimo, someterse o la actuación de la empresa administrativa. Por ejemplo, en un municipio se carece regularmente de pan de trigo, estando autorizada la venta a base de otros cereales, lo que también se hace dentro de la general carestía de estos productos. Sometiéndose a las tarifas reglamentarias y a la inspección sanitaria conveniente se puede suministrar pan de mejor o peor calidad. Supongamos que los panaderos, movidos por la perspectiva del lucro, expendan sus productos en malas condiciones de calidad, incluso para las circunstancias reinantes. Entonces el Ayuntamiento, para evitar que los usuarios del servicio de abastecimiento de pan consuman dicho artículo en condiciones inferiores a las que podrían ser suministrados, y sin necesidad de eliminar la iniciativa privada conveniente en un servicio de tal envergadura, puede fundar una panadería municipal, cuya concurrencia obligue a los citados panaderos a mejorar la calidad de sus panes (1).

Estas empresas administrativas se diferencian de las empresas industrializadas de la Administración, en que no aspiran, como fin primordial, al lucro, sino a la protección del usuario de un servicio de necesidad.

b) Sistema directo jurídico.—Así como en el anterior procedimiento, la protección del usuario de un servicio de necesidad supone un régimen de economía de libre cambio, este segundo sistema encuentra su marco apropiado en una organización de econo-

(1) Ver el párrafo 1.º del artículo 113 de la vigente Ley Municipal.

mía dirigida. Dicho procedimiento cae de lleno dentro del estudio del Derecho Administrativo.

Podemos, por tanto, después de todo lo anteriormente expuesto, señalar la posibilidad de existencia de una categoría jurídica encuadrada en el campo de la satisfacción de las necesidades generales y que podemos definir como, *conjunto de normas jurídico administrativas tendentes a la protección del usuario de un servicio libre de necesidad asegurándole las garantías de prestación que encerraría el mismo servicio públicamente prestado.*

Veamos ahora cuales son los elementos de la institución que formamos a base de la intervención administrativa en esta manifestación de la iniciativa privada:

1.º Existencia de un servicio de necesidad.—Servicio, es la actividad encaminada a la satisfacción de una necesidad ajena. El servicio de necesidad vendrá, pues, definido por el carácter de la necesidad a que se refiera.

Económicamente, las necesidades, se clasifican en individuales y sociales, y estas últimas se subdividen en públicas, referentes a la sociedad considerada en su totalidad, como es la de mantener un ejército, y generales, referentes al individuo como ser social, como elemento de la sociedad en que vive, como es la del alumbrado privado; a ellas se dirige el servicio de necesidad al ser los particulares los usuarios de los mismas, mientras que en las públicas lo es la colectividad.

Más dentro de las necesidades generales hay que localizar aquellas que en mejores condiciones se prestan a la intervención administrativa; por lo general suelen reunir los caracteres siguientes:

a) Ser una necesidad de un primer grado general, es decir, que revista un carácter ineludible para todos o la mayor parte de los miembros de una colectividad.

b) Tratarse de una necesidad que comporte para todos los usuarios las mismas satisfacciones o sólo admita pequeñas diferencias, lo que permite un precio de venta casi único, facilitando así

la intervención, en su caso, de la Administración mediante la fijación de tarifas.

c) Consistir en una necesidad susceptible de satisfacción por medios sencillos y uniformes.

Ejemplos de estas necesidades nos los dan los servicios de aguas, alumbrado, suministro de gas para cocinas, farmacias y otros servicios que interesen a la salud pública, el servicio de transportes urbanos y suburbanos, etc.; otros servicios se aproximan a ellos, como la intervención administrativa en los conflictos que engendra la carestía del pan, de la carne y de la leche.

2.º Que el servicio de necesidad ofrezca un peligro real y continuo, o por lo menos sujeto a cierta periodicidad, de ser prestado, respecto al usuario, en condiciones inferiores a un suministro público del mismo. Un peligro pasajero daría lugar a una serie de normas jurídicas transitorias incapaces de modelar una institución jurídica regular. Es sin embargo difícil trazar, sobre los citados peligros, una línea divisoria.

3.º La intervención administrativa no debe entorpecer la iniciativa privada. Otra cosa sería, dada la ineludibilidad del servicio, el camino para desembocar en la municipalización o la estatificación y, entonces, las normas concernientes, no tendrían el carácter jurídico puro de la protección del usuario, aunque tal fuera el pensamiento del legislador, sino más bien una tendencia socializante que las haría caer, por lo menos en parte, fuera de la institución administrativa de que nos ocupamos. A veces, sin embargo, conviene limitar a la Administración, en interés del mismo servicio, un exceso de iniciativas particulares dedicadas a satisfacer el servicio en cuestión. Tal sucede con el reciente Decreto limitativo del número de farmacias en relación con los habitantes del territorio que suministra. Otras veces son motivos extraños al servicio los que inducen a tal limitación. Así para evitar aglomeraciones al tráfico municipal, la Administración establece un cupo de los taxis

que puedan prestar servicio en cada parada pública. Con ello, como observa el Sr. A. Gendín (1), se llega a un monopolio de hecho contrario al principio de monopolizar la Administración los servicios de necesidad, ya que no son servicios de la iniciativa de la misma.

4.º Es necesario que el servicio de necesidad no requiera, por naturaleza, la unidad de explotación, ya que en este caso, de abandonarse los servicios a la iniciativa particular reglamentada, se originaría un monopolio de hecho incompatible por esencia con la libre prestación de los mismos, pues entonces la libertad no pasaría de ser un mito; de aquí que tales servicios pasen a ser objeto de la regalía de la Administración. Son, por ejemplo, los servicios de Correos y Telégrafos.

5.º El régimen jurídico a que, en principio, se somete la prestación libre de los servicios de necesidad es, como luego veremos, el Derecho Privado.

Formas de la intervención administrativa en la prestación libre de los servicios de necesidad

La intromisión realizada por la Administración cerca de los servicios de necesidad libremente prestados se manifiesta extensamente mediante una actividad que como toda acción administrativa puede revestir una de las tres siguientes formas:

a) Limitando las actividades de las Empresas de prestación e incluso de los particulares usuarios que se consideren dañosas para un suministro regular en las condiciones que pudiera hacerlo la Administración

b) Fomentando las actividades privadas mediante beneficios otorgados a las empresas de prestación generalmente.

c) Organizando servicios públicos cuando la intervención requiera una actividad positiva que se produzca de un modo unifor-

(1) Vor ob. cit. pág. 68.

me. A esta manifestación de la materia que nos ocupa, la comprendemos bajo la denominación de «servicios públicos secundarios» por no basarse directamente en un proceso administrativo de satisfacción de una necesidad general, sino que se derivan de una necesidad secundaria originada por el hecho de atender la iniciativa privada a la prestación de un servicio de necesidad.

De las tres formas antedichas en que puede manifestarse la actividad administrativa la que más concuerda con la naturaleza de la prestación libre de los servicios de necesidad es la primera de las indicadas, comprensiva de la limitación de las actividades particulares. El servicio público secundario la mayor parte de las veces no es requerido por una necesidad del servicio libremente prestado, sino por una necesidad creada al impulso de la misma intervención; por eso su manifestación genuina es el servicio de inspección en sus variadas formas. Por ejemplo, la Administración determina los requisitos a que han de ajustarse los contadores de agua, gas y electricidad; y para garantizar el cumplimiento de tales normas organiza el oportuno servicio de Laboratorios oficiales de verificación y aprobación de estos aparatos de medida (1). Sin embargo tales servicios secundarios constituyen una parte importante de la intervención administrativa que nos ocupa ya que su fin es también la protección directa del usuario. No se puede decir lo mismo de las actividades de fomento, pues aunque relacionadas con la prestación libre de los servicios de necesidad, no es posible sistematizarlas dentro del conjunto de normas que tomando por modelo lo que sería un servicio públicamente prestado, tienden a la protección del usuario del mismo; y es que, de ordinario, dichas actividades obedecen a fines distintos tendentes a la protección general de la industria nacional, o a otros objetivos de política de la Administración. Así se concederán beneficios a las actividades privadas prestadoras de un servicio de interés general

(1) Reglamento de verificaciones eléctricas de 5 de diciembre de 1933, Título II.

cuando la aplicación a las mismas de las normas generales pudiese acarrear la posible eliminación de una iniciativa privada que la Administración no se siente capacitada de sustituir por la suya (1). Por el contrario cuando en la prestación de un servicio de interés general concurren particulares con personas de Derecho Público, y se considera conveniente para el régimen general de la Administración desplazar hacia éstas el proceso del suministro, se producirán normas en el sentido de fomentar la municipalización o estaficación, normas que con relación a la prestación libre del servicio actuarán en sentido negativo (2). Por consiguiente, mediante la limitación de las actividades particulares y la prestación de servicios secundarios, interviene la Administración directamente a favor del usuario; mientras que con las medidas de fomento de las iniciativas privadas o de las Corporaciones públicas la Administración se protege a sí misma; en efecto, el usuario halla, salvo contadas excepciones, tan protegidos sus intereses en un régimen de servicio público como en una prestación intervenida; lo que le interesa, vista la cuestión desde su posición particular, es un regular suministro, y ello puede conseguirse de cualquiera de las dos formas. Es a la Administración a quien corresponde decidir uno u otro régimen de acuerdo con sus conveniencias y posibilidades; problema que cae de lleno dentro del campo de la política de la Administración (3).

(1) Por ejemplo, la excepción establecida a favor del servicio de taxis respecto al precio de la gasolina.

(2) Como ejemplo de esta tendencia podemos citar, entre otros, el R. D. de 27 de marzo de 1914 sobre abastecimiento de aguas a poblaciones. En él se reglamenta la concesión por el Estado de auxilios y subvenciones para la ejecución de las obras necesarias a dicho abastecimiento. Estas ventajas no se aplicarán a Empresas ni particulares cuyas solicitudes se desecharán sin trámite alguno. Con ello marca la Administración su deseo de que quede en manos de las Corporaciones el abastecimiento de aguas a las poblaciones.

(3) La Administración, aún en sus grados inferiores, posee siempre un margen dentro del cual y en relación con sus especiales circunstancias, puede decidirse por el sistema de reglamentación o de prestación pública, bien dentro de

Intervención administrativa en actividades concurrentes a la prestación libre de un servicio de necesidad

En la agrupación de normas referentes a la protección del usuario de estos servicios de necesidad se recogen todos aquellos aspectos, dentro de las fases de distribución, cambio y consumo del objeto del suministro, en los cuales se proyecten intereses del usuario de posible conculcación delimitándose de este modo las atribuciones de las Empresas. También la Administración define con sus normas la condición del usuario de tal modo que cesará la protección en el momento en que éste realice hechos contrarios a las leyes que regulan tal definición. Todo el conjunto de normas reunido bajo la finalidad expresada parece tener por límites el ciclo económico de la distribución del objeto del suministro. Sin embargo no puede afirmarse esto de un modo absoluto, ya que al lado de la prestación del servicio principal existan servicios concurrentes originados por necesidades inmanentes en aquél y a los cuales es necesario trasladar el régimen de intervención administrativa como base para el éxito de la intervención general. Así sucede por ejemplo con la necesidad de controlar los aparatos taxímetros respecto a la prestación del servicio de transportes; lo mismo respecto a la fabricación y venta de las lámparas de incandescencia en la prestación del servicio de suministro de electricidad, etc. Es necesario en todos estos casos prolongar la intervención al ciclo económico secundario relativo a los citados objetos. Y esta interven-

un régimen de servicio público o bien concurriendo con los particulares dentro del Derecho Privado. (Ver art. 132 de la Ley Municipal). Las medidas de fomento de la iniciativa privada o de la pública pueden ser, en el primer caso, un llamamiento a energías particulares para ensayar la posibilidad de prestación de un servicio que aparece, y en el segundo caso, la iniciación lenta de la prestación de este servicio por la Administración; de esto al servicio público no hay más que un paso; el sometimiento de la prestación administrativa a un sistema de Derecho Público.

ción puede realizarla la Administración, bien atendiendo por ella misma la satisfacción de tal necesidad accesoria, en cuyo caso el servicio concurrente se convierte en un servicio público secundario, o bien reglamentando la prestación libre de dicho servicio concurrente. Podemos citar como ejemplo de ambas manifestaciones el servicio concurrente de comprobación de contadores eléctricos en Laboratorios, que si bien aparece en el Reglamento de verificaciones de 5 de diciembre de 1933 como un servicio público secundario, en las Instrucciones de 7 de octubre de 1904 se admite la comprobación en Laboratorios particulares siempre que éstos reúnan los requisitos que se fijan. Igualmente puede citarse en este último aspecto de intervención la R. O. de 13 de marzo de 1908 y 9 de mayo del mismo año reglamentando las condiciones que han de poseer las bombillas eléctricas. Ver sobre este mismo punto y sobre fabricación de contadores eléctricos las Instrucciones de 5 de diciembre de 1933.

De acuerdo con todo lo dicho pueden resumirse los caracteres de las normas administrativas de intervención en los servicios de necesidad, en los siguientes:

1.º Es una legislación privilegiada, que tiende a la protección del usuario de un servicio de necesidad prestado por particulares.

2.º Posee un espíritu especial: el de hacer que el suministrante preste el servicio con las garantías con que pudiera hacerlo la Administración.

3.º Supone un régimen jurídico intervencionista del Poder Público en las distintas esferas de la economía nacional.

4.º Tiende a ampliar su contenido al compás del aumento de los servicios de esta clase y de las modernas orientaciones del Estado.

En la vida práctica usuarios y suministradores de los servicios libres de necesidad coordinan sus intereses mediante un contrato. Las actividades preliminares (instalaciones industriales, etc.) tienen por objeto colocar a la Empresa en las condiciones requeridas para poder figurar en el mismo como sujeto activo de la prestación

del servicio. El eje, alrededor del cual, gira todo el fenómeno de esta peculiar intervención administrativa en cualquiera de sus formas es el contrato de prestación de un servicio libre de necesidad, y cuya consideración especial es el objeto del siguiente epígrafe.

B

El contrato de prestación libre de servicios de necesidad

El contrato es un acuerdo de voluntades dirigido a la consecución de efectos jurídicos, jurídicamente apoyados. Supone la existencia de dos partes que se comprometen a hacer recíprocas prestaciones que, al hacerse exigibles frente a la parte opuesta, son condiciones que se imponen a su voluntad. Tales condiciones tienen un carácter externo y objetivo.

El derecho Civil admite el principio de la autonomía de la voluntad. Todo lo que caiga dentro de las buenas costumbre se admite como campo de acción del querer jurídico de las partes (1). Pero el Derecho Civil tiene un concepto de parte totalmente abstracto; el contratante se halla en él, por lo general, independizado de las circunstancias que le atañen, haciéndose a lo sumo eco de aquellas de carácter intrínseco, como la edad, estado mental, etcétera. El Derecho toma en tales casos bajo su protección a esta parte concreta, amparándola contra el libre juego del principio de la autonomía de la voluntad tomando en consideración los citados fenómenos fisiológicos.

Desde un punto de vista social y objetivo es necesario realizar nuevas concreciones en virtud de la aplicación de un sentimiento de justicia. La Ley de la oferta y la demanda tiene un campo abonado en el principio de la autonomía de la voluntad. Las partes contratantes no pueden poseer, como tales, los mismos derechos

(1) Ver art. 1255 del Código Civil.



y obligaciones en todos los casos, pues las situaciones que crea la citada ley son enteramente distintas y a cada una de ellas debe adaptarse un régimen jurídico especial.

El individuo, en el seno de una sociedad política, está imposibilitado para, por sí mismo, proveer directamente a todas sus necesidades de primer grado. El principio de la división del trabajo acarrea, como lógica secuela, una economía de cambio, en la que el dinero, como valor abstracto intermediario en los cambios, juega un papel importante. Pero en un régimen cambiario la ley de la oferta y la demanda puede plantearse, y de hecho se plantea, con tales caracteres que, ante la presión de necesidades inminentes, se ponga en peligro, una de las partes contratantes, de someterse a las condiciones leoninas impuestas por la otra. La parte A no puede ser igual jurídicamente a la parte B, pues la presión de la necesidad hace irreal el régimen de autonomía de voluntad, fundamento de aquella igualdad. Para restablecer el equilibrio alterado el peso del orden jurídico debe gravitar a favor de la parte dañada.

Por lo tanto, en toda economía de cambio donde actúe con fuerza la presión de la necesidad ha de intervenir el Derecho concretando las situaciones de las partes y señalando un límite susceptible de contrarrestar la presión de la necesidad; con este equilibrio renace la verdadera igualdad. Y de ello se encarga el Derecho Administrativo.

La presión de la necesidad puede originarse, principalmente, en un sistema contractual, por las siguientes causas:

a) Por tratarse de una clase social sin medios de fortuna que, de acuerdo con la división del trabajo, no posee más capacidad de prestación que el ofrecimiento de sus servicios; de aquí la necesidad de protección jurídica del obrero en los contratos de trabajo.

b) Porque la prestación realizada por una de las partes se dirija directamente a la satisfacción de una necesidad de primer grado de la otra, lo que, en el aspecto contractual, le da a su favor el imperio de esta misma necesidad, conforme al juego de la ley

de la oferta y la demanda; de aquí la necesidad de la protección jurídica del usuario en los contratos de libre prestación de los servicios de necesidad.

El primer apartado informa el contenido del Derecho social, el segundo constituye la base de la institución jurídica que en el epígrafe anterior hemos intentado agrupar bajo la denominación de intervención administrativa en la libre prestación de los servicios de necesidad. Aquí la reglamentación va dirigida directamente a la protección del servicio, y con él, al usuario. En el primero tiene por fin, no proteger al servicio prestado por un obrero a un particular, sino la protección del instrumento de la prestación referida, es decir, el mismo obrero.

El contrato celebrado por un particular con otro relativo a la prestación de un servicio intervenido difiere esencialmente del contrato por el que la Administración conviene con un particular respecto a la prestación de un servicio público. Un servicio de la regalía de la Administración y referente a una necesidad pública sólo puede ponerse en práctica bajo la iniciativa de aquella. Más si el Poder colectivo acuerda admitir la actividad privada en la prestación, puede celebrar contratos con particulares que producen este efecto; y entonces, cualquiera que sea el sujeto que satisfaga directamente la necesidad pública, sus relaciones contractuales con la Administración a quien pertenece el servicio, se regirán por las normas del Derecho Público. (1). Por ejemplo, un Ayuntamiento contrata con una empresa particular la prestación de un servicio público de alumbrado eléctrico, corriendo a cargo de la empresa las instalaciones.

Por el contrario en el suministro libre de un servicio de necesidad, es un particular el que realiza las instalación a su cuenta y

(1) Sobre la inclusión en el orden jurídico público de tales contratos, y competencia única de la vía contenciosa, ver el R. D. de 27 de febrero de 1852: art. 12, R. D. de 11 de junio de 1886, R. D. de 13 de mayo de 1903, Ley de lo Contencioso Administrativo de 1888 reformada en 1894, art. 5.º, etc.

riesgo, y quien contrata con otros particulares la satisfacción de una necesidad de éstos; necesidad, que al ser experimentada por los componentes de una colectividad, deviene general; indirectamente viene a ser, de esta manera, la colectividad la que contrata con aquellos particulares; más este hecho no se puede traducir por una alteración del orden jurídico que reglamenta los citados contratos; el Derecho Público no se preocupa más que de una buena prestación del servicio; el Derecho Privado es el que da fuerza jurídica a las manifestaciones concordantes de voluntad, eficaces mientras no trasciendan los cauces a ellas impuestas por la intervención administrativa. «*Ius publicum privatorum pactis mutari nequit*» (1).

En un régimen contractual, la iniciativa privada que propende a la satisfacción de una necesidad general espera una contraprestación que remunere sus esfuerzos. Puede suceder que la iniciativa privada no tenga, por sí solo, el poder suficiente para dar vida al sujeto prestador en el contrato; esto sucede cuando el servicio es de la regalía de la Administración; entonces la iniciativa de esta es presupuesto ineludible para que actúe el esfuerzo privado; también requerirá en este caso la iniciativa particular una contraprestación (derecho de explotación). Con ello, la concesión, adopta un matiz eminentemente contractual, nomenoscabando este carácter el hecho de hallarse supeditado su régimen, no a la voluntad de las partes, sino a la voluntad de la Administración, pues, como ob-

(1) Sobre la inclusión en el orden jurídico privado de tales contratos y competencia de los Tribunales ordinarios, ver, entre la numerosa jurisprudencia, las S. S. del T. S. de 12 de abril y 11 de octubre de 1919. En ellas se sienta la doctrina de que los contratos entre las Compañías suministrantes de fluido eléctrico y sus abonados, son de indole particular, caen bajo la dirección del Derecho Civil y las determinaciones administrativas referentes a su contenido, interpretación y cumplimiento invaden la esfera propia de los Tribunales ordinarios. Ver, Alcubilla, Dic. de la Ad. esp. Apéndice 1920 pág. 208.

serva el Sr. A. Gendín, (1), la subordinación del simple acuerdo de voluntades a las decisiones unilaterales administrativas, constituye el común denominador de todo contrato público, respecto a cuyo género, la concesión no es más que una especie.

También la iniciativa particular está limitada, aunque con distinto carácter, en la prestación libre de los servicios de necesidad. Las buenas condiciones del servicio requieren una normal instalación de los medios a él dedicados, de tal manera que se haría infructífera la intervención administrativa en el contrato de prestación de no presuponerse aquéllas; de aquí la necesidad de una reglamentación derivada relativa a las instalaciones y al cumplimiento de cuyos requisitos subordina la Administración la posibilidad de efectuarlas; se puede hablar, por consiguiente, de una verdadera capacidad jurídico-administrativa para intervenir como sujeto activo en los contratos de prestación libre de los servicios de necesidad y que sólo se adquirirá por el cumplimiento de las prescripciones legales relativas a la instalación de los medios necesarios para un suministro normal del servicio. Expresión de dicha capacidad es la llamada autorización administrativa (2).

Dentro de la intervención administrativa en la prestación libre de servicios de necesidad habrá, por consiguiente, que distinguir dos grandes estadios:

a) Normas que definen la capacidad jurídico-administrativa necesaria para intervenir en los contratos de prestación del servi-

(1) Sobre la teoría, cada vez más difundida y debida al Sr. A. Gendín, de considerar a la concesión como un contrato público, dentro de una nueva y más precisa concepción de dichos contratos, ver la monografía del citado autor «Los Contratos Públicos», sobre todo el capítulo relativo a la concesión, y también el trabajo, debido a la misma pluma, que sobre esta materia se publicó en la Revista Gen. de Leg. y Jur. año 1932, tomo III, pág. 363.

(2) Sobre el concepto de autorización administrativa y sus diferencias con la concesión y el permiso administrativo, ver el trabajo anteriormente citado del señor A. Gendín sobre la Concesión y los contratos públicos en la Rev. de Reg. Y Jur. año 1932 t. III, pág. 380.

cio. Las comprendemos bajo la denominación de «Presupuestos administrativos en la libre prestación de servicios de necesidad». No solamente se refieren a la Empresa suministrante, sino también, a veces, al usuario del servicio. Por ejemplo, un particular que por sí mismo verifica en su domicilio una instalación eléctrica receptora de alta tensión no podrá obtener el suministro si dicha instalación no ha sido comprobada e informada favorablemente por la Jefatura de Industria (1). Estas normas, en realidad, más que a la capacidad para contratar, se refieren a la posibilidad de obtener el servicio dimanante del contrato de prestación, vista la cuestión del lado del usuario:

b) Normas referentes a las condiciones que la Administración impone al mismo contrato de prestación del servicio.

Así, *verbi gratia*, para poder celebrar contratos de prestación del servicio de ferias, fiestas, mercados y romerías, es necesaria la autorización de la Jefatura de Obras Públicas, previo el reconocimiento del coche entre otros requisitos como llevar en sitio visible y con el sello de la Jefatura un rótulo que diga «Servicio de ferias, fiestas mercados, y romerías». Estas medidas atañen a la capacidad administrativa para celebrar los concernientes contratos de transporte; pertenecen al apartado a) de nuestra clasificación.

Por el contrario, la fijación de sus tarifas en un máximo de ocho céntimos por viajero y Km. atañen directamente a las condiciones del contrato de prestación del servicio. Están comprendidas en el apartado b) de la clasificación arriba indicada (2).

(1) Ver art. 57 del Reglamento de Instalaciones, eléctricas de 5 de julio de 1933.

(2) La reglamentación de este servicio se halla en el Decreto de 20 de mayo de 1931.

Caracteres del contrato de suministro particular de un servicio intervenido de necesidad

1.º Es principal, es decir, no sirve de preparación a otros sino que tiene el fin en sí mismo.

2.º Es bilateral o sinalagmático.

3.º Es consensual, es decir se perfecciona con el simple consentimiento.

4.º Es oneroso conmutativo, o sea, que cada parte recibe un equivalente de lo que da.

5.º Es impersonal, como construído sobre la idea abstracta del servicio, y como tal lo considera el legislador al intervenir sobre él en beneficio del usuario; esta consideración podemos hallarla repetidamente expuesta en nuestra jurisprudencia (1).

6.º Se incluye en los llamados pactos normativos. Esta característica es tan importante que constituye la esencia del contrato de prestación de un servicio de necesidad. Por eso la estudiaremos más detenidamente, al hablar de la naturaleza jurídica del mismo.

Claúsulas del contrato de suministro de un servicio libre de necesidad más frecuentemente intervenidas por el legislador

Podemos agruparlas en los siguientes grupos principales:

a) Condiciones económicas, referentes a la protección del usuario frente al libre juego de la ley de la oferta y la demanda (tarifas).

b) Condiciones técnicas, cuya finalidad podemos subdividirla según tienda a proteger al usuario y al público en general contra los posibles siniestros que una desordenada prestación del servicio podría ocasionar, o bien tengan el objeto de evitar errores, inten-

(1) Ver a este respecto la R. O. de 18 de abril de 1907 y el autor del T. S. de 6 de octubre de 1915 (Gaceta 2-12-15).

cionados o no, ocasionados por la falta de medios apropiados (contadores, generalmente) para medir la prestación recibida.

c) Condiciones sanitarias, que constituyen en realidad una variedad de la clase anterior, tendiendo a evitar los efectos dañinos que en la vía interna orgánica pudieran acarrear algunos de los servicios intervenidos (principalmente la distribución de aguas).

d) Condiciones de índole social; se refieren al conjunto de normas que otorgan una protección especial al usuario de un servicio de necesidad perteneciente a clases que socialmente se hallan en situación desventajosa. Señalan la zona de interferencia entre la relación administrativa de trabajo y la relación administrativa de prestación de un servicio intervenido de necesidad.

Naturaleza jurídica del contrato de prestación de un servicio intervenido de necesidad y consecuencias que se extraen de la misma

Considerado en sí mismo dicho contrato cae bajo el dominio del Derecho Privado. La intervención administrativa no significa más que el señalamiento de los límites dentro de los cuales puede moverse la libre voluntad de los particulares.

En cuanto a su encuadramiento dentro del Derecho Privado, los contratos de compra-venta y arrendamiento en sus diversas formas nos ofrecen los moldes adecuados. Surgen dificultades respecto al contrato de suministro de electricidad, debido a las dudas existentes sobre la consideración del fluido eléctrico como cosa. Aunque esta cuestión sea extraña al Derecho Administrativo, observaremos la necesidad de distinguir entre el contrato referente al alumbrado de un edificio o una calle corriendo a cargo de la Empresa las instalaciones, y el contrato simple de suministro. Inclined nuestra Jurisprudencia a incluir a la electricidad dentro de la categoría de cosas muebles, y pronunciándose en el mismo sentido el Decreto sobre Impuesto de Derechos Reales de 29 de marzo de 1941 (art. 1.º, VIII), no ofrece dudas considerar al primero

de los casos como un arrendamiento de obra, mientras que el contrato simple de suministro habrá que reputarlo como una verdadera compra-venta, desechando la hipótesis del arrendamiento ya que el objeto del contrato no se devuelve.

Sin embargo, a pesar de su naturaleza privada, diversas normas de tipo público encuentran su aplicación en el citado contrato dándole una fisonomía especial y construyéndole como una de las más típicas instituciones de la evolución, muy acusada en tiempos recientes, hacia la absorción por el Derecho Público de manifestaciones jurídicas clásicas hasta ahora en el campo del Derecho Privado. En el contrato de prestación de servicios de necesidad se manifiesta la tendencia regresiva del principio que el Derecho aragonés sancionaba con el aforismo «pacta sunt servanda», dándole matices propios de rigidez. El señor Calvo Sotelo (1) señalaba la realización de este fenómeno fundamental en el moderno Derecho, primero por interferencia de la ley, pero además, y esto es lo más acusado, por interferencias del Poder Judicial también. Se habla del «contrato dirigido» en el que la voluntad de las partes se halla encuadrada dentro de las normas dictadas por el Poder Público, y dentro de dicha categoría es donde encuentra su expresión adecuada el contrato de prestación de servicios de necesidad. No es este más que un contrato dirigido por la Administración hacia el fin, controlado por ella, de asegurar al usuario una regular prestación del servicio. Pero todavía se llega a más. Se dice que el Juez debe dirigir la vida del contrato de tal suerte que la soberanía de las partes se manifieste únicamente en el preciso momento en que nace el contrato y no para definir las reglas que han de presidir la voluntad de aquéllas, sino tan sólo para marcar su sumisión a la ley, cuya interpretación incumbirá en cada caso al Juez a base de conjugarla con las exigencias de la conciencia jurídica nacional.

(1) Discurso recogido en el libro-homenaje al Sr. Clemente de Diego.

Más la regulación actual de los contratos de prestación de servicios de necesidad no deja de chocar en algún punto con la evolución moderna del tipo de contrato que examinamos y que cada vez golpea con más fuerza las puertas del Derecho Administrativo. Así no está nada de acuerdo con esta evolución las prerrogativas que en ciertos casos el Poder Público confiere a las Empresas. En los contratos de suministro de un servicio de necesidad por tracto sucesivo que por naturaleza requieren instalación, la Empresa puede, si el usuario no verifica puntualmente el pago, contraprestación del servicio, cortar el suministro del mismo (1). Esta facultad, ya ilógica de por sí teniendo en cuenta el carácter público que el hecho de la intervención presta al servicio (2) y que recuerda los tiempos de la justicia por mano individual al considerar el hecho desde el punto de vista del Derecho Administrativo, está totalmente en desacuerdo con la construcción moderna del contrato dirigido.

En efecto, el contrato de suministro mediante instalación no se agota en un momento por el cambio de prestaciones; es un contrato de ejecución continuada, de tracto sucesivo continuo. Así como el contrato de sociedad engendra la situación de asociado y el de seguros la de asegurado, el contrato de prestación de un servicio de necesidad mediante instalación da lugar a la situación de abonado de dicho Servicio. Pues bien, este abonado no es sólo una parte en un contrato sinalagmático y sometido como tal al imperio de la «*exceptio non adimpleti contractus*» (art. 1124 del C. C.). Es además el usuario de un servicio de necesidad, de un servicio cuya regularidad y perfección toma a su cargo el Estado mediante la oportuna intervención administrativa con la que

(1) Ver, por ejemplo, el art. 64 del Decreto de 19 de marzo de 1931 o el 84 del Vigente Reglamento de Verificaciones eléctricas de 1933.

(2) «Servicio público» les llama aunque impropriamente el Decreto de 5 de diciembre de 1933 (art. 1.º).

demuestra el Poder Público el reconocimiento de la necesidad de tal servicio y por consiguiente su independencia de la esfera económica del usuario. La situación de abonado participa, pues, de un doble aspecto: por un lado del carácter privado de parte contratante; por otro del aspecto público del usuario de un servicio de necesidad. De acuerdo con el primer punto de vista la mecánica del contrato se desenvolverá con arreglo al sistema privado de las obligaciones recíprocas; a falta de pago la Empresa perjudicada podrá escoger entre exigir el cumplimiento del contrato o la resolución del mismo con el resarcimiento de daños y abono de intereses en ambos casos. Más esta solución se halla en parte paralizada por la consideración pública que la intervención estatal comunica a la condición de abonado.

Todo ciudadano puede, en efecto, mediante una manifestación de su voluntad convertirse en abonado (1). Por el hecho sólo de tal obligación, el Estado traspasa a la Empresa un deber que considera suyo: el de hacer general la prestación del servicio de necesidad. La condición de abonado se impone por el Estado a la Empresa al concedérsela a todo individuo que la solicite. Por consiguiente la situación de abonado desde el punto de vista público es una relación entre el Estado y el usuario del servicio de necesidad a la cual permanece extraña la voluntad de la Empresa, siendo manifestaciones de tal relación el asegurar el Estado la regularidad, generalidad y continuidad del servicio. Pueden citarse como ejemplos de esta última tendencia los arts. 42 y 108 de las Instrucciones reglamentarias para el servicio de verificación de los contadores de electricidad y de gas de 7 de octubre de 1904, la R. O. de 9 de diciembre de 1907 aclaratoria de dichos artículos, la R. O. circular de 12 de septiembre de 1916, R. O. de 7 de octubre de 1930, art. 64 de Reglamento de 19 de marzo de 1931, art. 84 del

(1) Pueden citarse en este aspecto, la R. O. de 14 de agosto de 1920, R. D. Ley de 12 de abril de 1924 y art. 78 del Reglamento de 5 de diciembre de 1933.

de 1933, etc. Numerosas normas aseguran también la regularidad del suministro. Por tanto la Empresa, entidad eminentemente privada, no podrá cesar en la realización del suministro más que si la Administración se la autoriza expresa y específicamente, pues como creadora que es ésta de la cualidad pública del abonado como usuario de un servicio de necesidad, ella sólo está en condiciones de retirarla tal carácter cuando haya justo motivo. Parcialmente nuestra legislación se pronuncia en este sentido. Las Compañías de electricidad y gas no podrán dejar de suministrar por sí mismas el fluido a sus abonados cuando éstos incumplan los contratos o cometan fraudes, necesitando acudir, para ello, a la Administración representada en este caso por la Jefatura de Industrias de la Provincia o el Gobernador Civil (1).

Es natural que la Administración quiera además comprobar por sí misma el incumplimiento del contrato para ordenar el corte del fluido. Pero observamos que cuando dicho incumplimiento obedece a la falta de pago por parte del abonado, nuestra legislación se aparta de este camino para admitir que la Empresa suministrante pueda proceder al corte del servicio. Con ello se olvida indudablemente el legislador de que no nos encontramos ante un caso de concesión administrativa en que bajo un pliego de condiciones adaptado al caso concreto se concede a la Empresa contratante prerrogativas de Poder Público (2). En la simple intervención administrativa tales prerrogativas no salen de las manos de la Administración, y si en el caso aludido se conceden a las Empresas es, evidentemente, en función de proteger los intereses económicos de las mismas. Ya hemos indicado el contrasentido que de ello resulta; vemos entrar en juego toda la pasada máquina legislativa es-

(1) Ver art. 84 del vigente Reglamento de verificaciones eléctricas de 1933 aplicable a los suministros de gas y agua por OO. de 12 de febrero y 27 de junio de 1935.

(2) Este razonamiento es independiente de la concesión de dominio público de que pueda disfrutar la Empresa.

tatal o local para asegurar la regularidad de un servicio al que por otro lado se hace depender de un factor tan irregular como es el pago. Y reconociendo esto mismo la Administración ha tenido que estatuir en determinados casos, cuando el usuario pertenece a la clase obrera, es decir, cuando existe una mayor amenaza de impago debido a las contingencias del paro, que no se interrumpa el suministro aunque falte para la Empresa la contraprestación monetaria. Además al ser posible a la Empresa el corte del fluido en las condiciones aludidas se le atribuyen verdaderos poderes discrecionales, ya que ella misma se encarga de comprobar y juzgar si se le ha pagado o no convenientemente; si reputa según su entender que no se le ha hecho el debido pago, puede cortar libremente el fluido. Vemos por esto que la facultad que examinamos concedida a las Empresas está totalmente en contradicción con las seguridades que el Poder Público se esfuerza en establecer en favor de una justa y regular prestación del servicio mediante la intervención administrativa en el mismo.

Creemos que el interés del usuario y la seguridad económica de la Empresa hubieran podido armonizarse más en consonancia con la naturaleza de la intervención sometiendo al incumplimiento, por falta de pago, del contrato de suministros, a una solución idéntica a la que nuestro legislador establece para los demás casos de incumplimiento del mismo. Es decir, la Empresa que crea no haber sido pagada o no haberlo sido debidamente, puede usar la facultad que le concede el art. 1124 del C., en el sentido de exigir su debido pago, puesto que tal exigencia no altera la situación pública de abonado. Pero no puede cortar el fluido alegando la falta de pago, pues entonces la «exceptio non adimpleti contractus» que podría oponer a la demanda del abonado se vería paralizada mediante una réplica en que se hiciese constar el carácter público del suministro (1). En tal caso la Empresa debería acudir a

(1) Ver este carácter público en los arts. 1.º del R. D. Ley de 12 de abril de 1924 y del Decreto de 5 de diciembre de 1933.

la Administración solicitando le fuera permitido cortar el fluido después de probar ante ella no haber sido pagada convenientemente; prueba que podría hacerse en virtud de una resolución de los Tribunales ordinarios, evitando así que la Administración prejuzgara cuestiones tan estrictamente civiles como son las relativas al cumplimiento de un contrato privado (1). Esta solución podría ser aplicada por la Jurisprudencia pues encaja en los términos del artículo 84 del vigente Reglamento de verificaciones eléctricas de 5 de diciembre de 1933 (aplicable a los suministros de gas y agua por OO. de 12 de febrero y 27 de junio de 1935 respectivamente), al no hacerse una alusión directa a la facultad de las Empresas que venimos considerando. Claro está que si viniesen señaladas por la ley unas características mínimas de suministro (tensión frecuencia, etc.), y en el contrato se señalasen prestaciones convencionales superiores, una vez producida la falta de pago la Empresa no vendría obligada por normas de tipo público más que al suministro mínimo, pudiéndolo rebajar por la diferencia ya que con relación a 'ésta podría oponer frente al usuario el régimen general del cumplimiento de las obligaciones recíprocas. De todas formas, desde que se produjo la falta de pago hasta que la Administración decreta el corte del fluido, si tal impago resultase injustificado, vendría el abonado obligado a satisfacer a la Empresa los daños y gastos que la persistencia en el suministro le hubiere ocasionado.

La concepción del contrato de prestación de servicios de necesidad como un contrato dirigido nos lleva también a la consecuencia de la inmutabilidad de sus términos ante la presión de los monopolios de hecho que en determinadas regiones ejercen las grandes empresas suministrantes. Hauriou, (2), dice que la garantía contra los poderes de hecho debería ser aplicada por una ju-

(1) Nuestra Jurisprudencia, como veremos luego, acoge reiteradamente este carácter privado del contrato de suministro de servicios intervenidos de necesidad.

(2) Hauriou; Derecho Constitucional.

jurisprudencia firme a las Empresas de distribución de energía eléctrica establecidas bajo el régimen de la simple autorización de «voirie» sin pliego de condiciones, pero poseyendo un monopolio de hecho en la región, y que se permiten cortar la corriente al abonado que no quiere aceptar las nuevas exigencias de aquélla, a riesgo de arruinar su comercio y su industria. Cuando se piensa que un propietario carece del derecho de expulsar por sí mismo, mediante la fuerza, a un inquilino que no satisface el alquiler, mal se concibe que el propietario de un cable eléctrico tenga el derecho de tomarse la justicia por su mano cortando la corriente al abonado.

En nuestra legislación, aparte de la anomalía indicada en los casos de falta de pago, la inmutabilidad del contrato y su protección frente a posibles cortes de fluido, vienen asegurados entre otros por el R. D. Ley 12 de abril de 1924 y por el Reglamento de 5 de diciembre de 1933 que aseguran la regularidad y continuidad del suministro frente a posibles contingencias. Cabe, claro está, que la Empresa, máxime si ejerce el monopolio de hecho a que aludimos, haya mudado las condiciones del contrato cambiando un régimen a tanto alzado por otro a contador por ejemplo, en mejores condiciones para la Empresa. Esta hipótesis también está prevista en nuestro Derecho. La R. O. de 12 de septiembre de 1923 consigna que en los casos en que las Compañías procedieron a sustituir el tanto alzado por contador obligando al abonado a suscribir el nuevo contrato (consecuencia, generalmente, de un monopolio de hecho) sea restablecido el anterior contrato en todo su vigor dejando sin efecto la segunda forma de contratación (artículo 1.º). Y en el caso de que por negativa del abonado a suscribir el nuevo contrato a base de contador hubiese sido privado del fluido, se le restablezca nuevamente sin demora ni gastos de ninguna clase (art. 2.º de la citada R. O.) La Jurisprudencia tiene en todas estas normas la base para combatir la posible atribución de prerrogativas de Poder Público por parte de las Empresas que quisieran aprovecharse de los monopolios de hecho que ejercen.

Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, el porvenir del contrato de prestación de servicios de necesidad queda ligado al desarrollo institucional del contrato dirigido. El límite ofrecido al libre juego de la voluntad de las partes va estrechándose cada vez más. Y estamos ahora en la fase de plena elaboración de esa institución que recogerá en su seno lo que hoy por hoy cabe llamar contrato intervenido de prestación. Las tendencias nacionales que en la actualidad inspiran a los Estados han sido el resorte del cambio de punto de vista en la consideración de las manifestaciones concordantes de voluntad particular interferidas por la inmovible voluntad del Poder Público. Visto el fenómeno del lado de las partes contratantes aparece como un contrato intervenido, mientras que observado a la luz de la integración de las mismas en una unidad nacional superior aparece como una relación de tipo público, cuyo nacimiento, por el hecho de ser originado por voluntades particulares concordantes, puede ser todavía calificado de contrato, pero cuya esencia radica en la relación surgida, relación uniforme y perdurable, y que por sus caracteres es llamada por los autores alemanes del nacional-socialismo, «pacto normativo». Karl Schmidt dice que los juristas del siglo XIX fueron esclavos del positivismo científico por lo que no pudieron establecer la distinción entre contrato y pacto normativo; esta última concepción da al traste, según él, con el pensamiento individualista del contrato. Pues bien el contrato de prestación de servicios de necesidad nos hace ir todavía más lejos en la línea de evolución del contrato hacia el pacto normativo, evolución que el presidente de la Academia de Derecho alemán César Frank resume en la frase de «proceso de desromanización del contrato». En efecto, por regla general, la Empresa viene obligada a contratar el suministro del servicio al usuario que se lo pida (1). En relación con este deber de contratar

(1) Como ejemplo de ello pueden citarse: La R. O. de 14 de agosto de 1924, los artículos 2.º del R. D. Ley de abril de 1924, 58 del Reglamento de 19 de marzo de 1931, 78 del de 5 de diciembre de 1933, etc.

puede pensarse que desaparece el último vestigio contractual, ya que la voluntad de la Empresa, respecto a la misma existencia del contrato, queda totalmente eliminada. Tal obligación de contratar es sin duda impuesta por la ley como compensación al monopolio que de hecho suelen ejercer las Empresas ya que a veces los usuarios no pueden contratar con otra el suministro que dicha Empresa rehusa. Más la obligación legal que limita la libertad de la Empresa suministrante, si bien se mira, no se refiere a la ejecución del suministro sin necesidad de un previo contrato, sino al contrario, a la necesidad de un contrato previo a la ejecución del suministro. Y en este contrato es donde con más interés se muestra la intervención administrativa. La prueba decisiva está en que las leyes regulan el contrato de prestación del servicio. (Ver Reglamento de 5 de diciembre de 1933, por ejemplo). Por donde se ve que se trata de una obligación legal de contratar y no de prestar el servicio. Teniendo por base esa obligación se celebra el contrato en particular donde se concretarán las condiciones del suministro, siempre teniendo en cuenta las exigencias legales. Podemos, por consiguiente, concebir a la obligación de contratar a que aludimos como algo análogo a la obligación que surge de un precontrato en el régimen civil. Y de la misma manera que la obligación de celebrar una compraventa, impuesta por un contrato preparatorio no excluye la voluntad contractual en la compraventa que se celebre, podemos pensar también que la obligación legal de prestar el servicio no excluye la voluntad contractual de la Empresa en el contrato de suministro que celebre con el usuario. Esta solución es importante pues nos permite seguir manteniendo el carácter privado de los contratos de prestación de servicios de necesidad, carácter que se vería comprometido de dar otra significación a la obligación de contratar que en diversos casos la ley impone a las Empresas.



C

Materia civil y materia administrativa en la intervención pública en los servicios de necesidad

Al intervenir la Administración en el sistema contractual privado de prestación de servicios de necesidad imprime una fisonomía especial al régimen de responsabilidades derivadas del incumplimiento de dichos pactos normativos. La voluntad contractual se traduce en normas cuyo ámbito comprende el conjunto de patrimonios ligados por el convenio. El incumplimiento de las normas contractuales produce una responsabilidad civil. Pero al existir normas administrativas concurrentes superiores a la voluntad de las partes la transgresión que de estas se realice implicará una responsabilidad administrativa. Por consiguiente, como principio general, la infracción de una norma contractual es demandable ante los Tribunales ordinarios, mientras que el quebrantamiento de una disposición administrativa dará lugar a la intervención de órganos administrativos, aparte de la responsabilidad civil en que se pudiera haber incurrido.

Podemos distinguir los siguientes casos:

a) Se incumplen normas convencionales no afectadas por la intervención administrativa. En estos casos encontramos una materia exclusivamente civil y por tanto de la única competencia de los Tribunales ordinarios. El Tribunal Supremo fija su posición en este aspecto en las sentencias de 12 de abril de 1919 (Gaceta 23 junio) y 11 de octubre del mismo año (Gaceta 10 diciembre), entre otra jurisprudencia. Se establece en la primera de ellas que el contrato de suministro de energía eléctrica (lo que puede hacerse extensivo a los demás servicios de necesidad) es de naturaleza civil, y que la interpretación, eficacia y derivaciones de este contrato es materia, como todos los de la misma índole, de la absoluta y exclusiva competencia de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria, con arreglo a los artículos 76 de la Constitución de la Monar-

quía, 2.º de la Ley orgánica del Poder judicial y 51 de la de Enjuiciamiento Civil. Por tanto es improcedente tratar en vía gubernativa cuestiones tan ajenas a la naturaleza de ella como son todas las concernientes a la reciprocidad de los derechos y deberes de las partes cantratantes (considerando 2.º)

La segunda de las aludidas sentencias fija de manera más explícita, si esto es posible, la materia civil y la administrativa en los contratos de suministro de que venimos hablando: «la Administración pública—dice—no tiene otra intervención en el suministro del fluido eléctrico a los abonados de las fábricas productoras, para garantía de su seguridad e intereses, que la especialmente determinada en la Instrucción reglamentaria del servicio de verificación de contadores eléctricos (cita aquí las normas de intervención entonces vigentes)». En otro de sus considerandos proclama la competencia de la jurisdicción ordinaria «porque no se trata en el caso actual de corregir infracción alguna de dicha Instrucción como equivocadamente entendió el gobernador». De aquí se deriva claramente que la competencia gubernativa existe en el caso de infringirse una norma administrativa de intervención. La competencia de los Tribunales ordinarios abarca todo el campo dejado a la libre voluntad de las parte. (1)

b) Competencia de los Tribunales ordinarios en materia extracontractual. Son de su incumbencia todos los conflictos planteados en cuestiones de propiedad, posesión, servidumbres, etc., que no hagan referencia al régimen administrativo de autorización y concesión de instalaciones. Podrán interponerse ante ellos interdictos y acciones petitorias entabladas con motivo de extralimitación en el uso de servidumbre eléctricas (R. D. de 10 de agosto de 1916).

(1) Sobre competencia de los Tribunales ordinarios en materia intractamente contractual ver también el art. 1.º de la R. O. de 27 de mayo de 1919, referente al incumplimiento y rescisión de contratos de suministro de gas del alumbrado.

Igualmente son competentes para conocer demandas sobre culpa extracontractual que de lugar a la producción de daños por defectuoso tendido de las instalaciones mediante las cuales se preste el servicio de necesidad (Sentencias del T. S. de 6 de julio de 1918—Gaceta 28-1-1919—y de 21 de diciembre de 1910—Gaceta 20-7-1911), igualmente conocen de aquellos hechos relacionados con la prestación de servicios intervenidos de necesidad y constitutivos de delitos sancionados ya en el Código Penal, como sucede con la rotura de cables prevista y penada en el art. 269 de dicho Cuerpo legal y extendida por la jurisprudencia a los que sirven para la distribución del fluido eléctrico a particulares (1), o ya en leyes especiales, como es la de defraudación de energía eléctrica de 10 de marzo de 1941 y la seguridad del Estado de 29 de marzo de 1941, artículo 9.º

c) Competencia de la vía administrativa. En el epígrafe a), hemos ya dicho de manera general cuando procede esta. El particular, (Empresa o abonado) podrá interponer el recurso gubernativo de acuerdo con las sentencias antes referidas del año 1919, cuando se haya producido un hecho lesivo de la norma administrativa de intervención. Si contrariando a esta regla se apelase a la vía gubernativa y, no declarándose la Administración incompetente, se diese lugar a un acto administrativo, se podría recurrir a la vía contenciosa para solicitar la nulidad de lo actuado a consecuencia de haberse infringido la ley; así dice la Sentencia de 12 de abril de 1919: «Considerando en su consecuencia que deben ser anuladas, no sólo la resolución recurrida sino también la dictada por el Gobernador de X y en general todo el expediente administrativo, restableciendo por el contrario las cosas al ser y estado que tenían antes de haberse iniciado aquel». Este considerando 4.º de la Sentencia de 12 de abril de 1919 en que se recoge la regla anteriormente citada relativa a la apertura de la vía administrativa en caso

(1) S. S. del T. S. de 11-12-1911, 2-12-1912, etc.

de lesión de una norma de intervención declarándose la nulidad de lo actuado, nos haría pensar en un recurso de nulidad característico de la jurisdicción objetiva. Al declararse competentes los Tribunales Administrativos se infringe el régimen de competencias entre la jurisdicción ordinaria y la administrativa. En realidad toda la materia administrativa de la intervención en los servicios de necesidad debiera de poder actuarse procesalmente dentro de un régimen de jurisdicción objetiva. La intervención no mira tanto al derecho subjetivo particular como al mantenimiento de la misma norma de intervención; en esto se hallan interesados todos los ciudadanos; podrá o no darse el caso de que el interés de una de las partes del contrato de suministro coincida con el interés general pero aún cuando esto suceda es debido a que la Administración se solidariza con tal derecho subjetivo; sabe que reforzándolo con su especial protección imprime un sello de garantía a la regular prestación del servicio con lo que se favorecen de una manera directa los intereses comunes. Y manteniendo firmes dichas normas de intervención la Administración tiene el convencimiento de que quedarán salvaguardados los intereses comunes. Uno de los caracteres de la intervención es la impersonalidad de la norma. Y su intangibilidad es la más valiosa ayuda para la prestación del servicio. Por eso la Administración, en defensa de los intereses comunes, es, en principio, competente siempre que se produzca una infracción de tales normas.

Ahora bien, el sistema jurídico español presenta una marcada tendencia hacia la jurisdicción administrativa subjetiva. Así la ley general de lo contencioso-administrativo, en su art. 1.º, admite solamente el recurso contra aquellas resoluciones de la Administración en el ejercicio de sus facultades regladas que vulneren un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo, y que haya causado estado.

Por consiguiente, de una manera general, y debido principalmente a los reglamentos especiales mediante los que el Estado

produce su intervención en los servicios de necesidad, se puede afirmar que toda infracción de una norma administrativa de intervención será reclamable en vía gubernativa; pero el procedimiento contencioso solo podrá intentarse cuando la resolución que haya causado estado lesione un derecho administrativo anterior. Por ejemplo, el acuerdo por el que se concede a una Empresa la oportuna autorización de instalación de redes y aparato con vistas a la prestación de un servicio de necesidad a los particulares y que contraría los derechos de otra Empresa con la que concertó, vb. gr., tratándose de electricidad, un Ayuntamiento el alumbrado público, será reclamable en vía contenciosa, una vez desestimado el recurso de reposición a dicha entidad municipal, pues aquí se lesionan derechos subjetivos de la segunda Empresa mencionada. (1)

Claro está que, dado el juego de los intereses particulares en estos servicios de necesidad de prestación libre, prácticamente existe siempre un interés particular que, procesalmente por lo menos, puede aparecer como el derecho subjetivo de carácter administrativo necesario para intentar actuar en vía contenciosa. (2)

La conversión de la materia civil en administrativa en los servicios intervenidos de necesidad se ha asegurado por medio de numerosas disposiciones que amplían la vía gubernativa, algunas veces de tal modo, que se llegan a fijar verdaderas pólizas administrativas cuya inobservancia puede dar lugar a la intervención de órganos de la Administración. Puede decirse en estos casos que el contrato de prestación libre de servicios de necesidad viene reducido a una simple adhesión de particulares, suministrantes y usuarios, a un conjunto de condiciones recíprocas marcadas por la Administración. En tal supuesto la competencia procesal de la vía administrativa podrá producirse por razones de fondo o de forma. Las primeras se referirán a su vez o bien a tipos fijos respecto a

(1) Ver Sentencia de T. S. Sala contenciosa de 15 de febrero de 1908.

(2) Ver p. ej. el Real Decreto de 27 de marzo de 1897.

los elementos esenciales del contrato, (p. ej. en un Reglamento de suministro a casas baratas para obreros en que aparece la necesidad de que la Compañía preste mensualmente una determinada cuantía de fluido por un precio también prefijado), o bien a límites máximos o mínimos dentro de los cuales pueda jugar libremente la voluntad contractual. En virtud de las razones de forma la Administración podrá intervenir en la observancia de las formalidades impuestas a las pólizas del contrato y no observadas por las partes. Así, conforme al artículo 74 del Reglamento de verificaciones eléctricas de 5 de diciembre de 1933, las Jefaturas provinciales de Industria podrán, cuando lo estimen conveniente o a petición de parte, examinar los convenios o pólizas de suministro y si no reúnen las condiciones reglamentarias, requerirán a la Empresa para que las notifique inmediatamente; y si a ello hubiera lugar, por el alcance y perjuicio que la infracción representa, podrán imponer las sanciones que autoriza el artículo 93 del mismo Reglamento o proponer al Gobierno Civil la imposición de multas si por su cuantía corresponden a esta autoridad.

Por consiguiente, las limitaciones que la Administración impone a la iniciativa particular en uso de su potestad reglamentaria, pueden ser actuadas, mediante sanciones impuestas por ella ejerciendo su potestad correctiva; y para ello concede recurso a los particulares interesados o bien interviene de oficio. Estas prerrogativas de la Administración puede dar lugar a actos gubernativos reclamables en vía contenciosa. La fuente de la materia administrativa radica en la infracción de las normas de intervención.

Puede suceder que los servicios de necesidad hayan sido municipalizados, de tal manera que necesiten de una previa concesión las Empresas para instalarse en un término municipal. En estas condiciones el Ayuntamiento fijará en el oportuno pliego las normas que considere necesarias en aquel caso particular para el interés del Municipio, y entonces si la reclamación del particular a la Empresa se basase en normas de Derecho común, incluso por perjuicios extracontractuales, derivados de los actos realizados por

la Empresa en cumplimiento del contrato de concesión, los Tribunales ordinarios habrían de declararse incompetentes o allanarse ante el requerimiento de inhibitoria pronunciado por la jurisdicción administrativa, pues aunque dichas reclamaciones se fundasen en el Derecho común, partirían implícitamente de la base de la nulidad de la concesión por ser lesiva a un interés particular y en tal supuesto la materia es estrictamente administrativa. (1)

Mas en el contrato de concesión se fijan las condiciones de una manera particular. Las normas propiamente tales de intervención en los servicios de necesidad sólo serán reclamables en vía contenciosa cuando reunan los requisitos del artículo 3.º de la ley de 1894, no tratándose de disposiciones de carácter general, es decir, en el caso de que se limite la intervención a un número determinado de Empresas. Sobre improcedencia de la vía contenciosa en disposiciones generales referentes al caso concreto de las Empresas de distribución de fluido eléctrico pueden verse las Sentencias del T. S. de 6 de diciembre de 1920 y 25 de octubre de 1923 y en relación con las Empresas distribuidoras de aguas la de 1909. Por lo demás este último problema tiene en la actualidad escasa importancia después de la ley de 27 de agosto de 1938 sobre irreclamabilidad administrativa de las disposiciones emanadas de la Administración Central.

La interpretación de las normas de intervención es materia estrictamente administrativa (2), siendo incompetentes para ello los Tribunales ordinarios, aunque éstos sean de manera exclusiva los procedentes para interpretar la voluntad de las partes en los contratos de prestación de servicios de necesidad.

De una manera especial es competente la vía administrativa para conocer de todos los asuntos derivados de concesiones administrativas relativas a instalaciones eléctricas. (Sent. cont. del T. S.

(1) Ver R. D. de 27 de marzo de 1897.

(2) Ver p. ej. el art. 3.º del Reg. de 5-12-1933 en rel. con OO. de 12-2 y 27-6 de 1935.

de 3 de febrero de 1898), (idem de 18 de febrero de 1905), determinación de competencias en asuntos relacionados con la prestación de servicios de necesidad. (Sents. cont. del T. S. de 15 de noviembre de 1904 y de 27 de noviembre de 1816), protección de derechos subjetivos respecto a tales servicios concedidos a particulares mediante otros acuerdos. (Sent. del Tribunal Provincial de Santander dictada con vistas a los artículos 72 y 73 de la Ley Municipal de 1877 y de las RR. OO. de 31 de diciembre de 1876 y 17 de junio de 1882 y aceptada por el Tribunal Central en Sentencia de 2 de diciembre de 1901. Ver también la Sentencia del T. S. de 15 de febrero de 1908), demandas contra la instalación de fábricas de gas o de alumbrado eléctrico bajo el supuesto de que sean peligrosas e incómodas (Real Decreto de 27 de mayo de 1897), cuestiones relativas a derechos dimanantes de las concesiones de instalaciones. (Sent. del T. S. de 27 de noviembre de 1916), facultades de los gobernadores para decretar la servidumbre forzosa de paso de corrientes eléctricas y para otorgar la concesión de instalaciones (R. D. de 23 de abril de 1918, declarando la competencia de la Administración en materia de recursos presentados por los peticionarios de servidumbres forzosas de paso de corrientes y concesiones administrativas. Ver también la Sent. del T. S. de 27 de diciembre de 1921), facultades discrecionales de la Administración Central y determinación de los límites de los Ayuntamientos para la concesión de instalaciones eléctricas. (Sent. del T. S. de 27 de junio de 1920), determinación de las normas de intervención revisables en vía contenciosa. (Sents. del T. S. de 26 de octubre de 1923 y auto del mismo Tribunal de 3 de enero de 1908), interpretación de contratos públicos en los que se fijan condiciones a las Empresas suministrantes de servicios de necesidad. (Sentencia del T. S. de 16 de enero de 1900), cuestiones relativas a la procedencia de concesiones de aprovechamiento de aguas para el suministro a particulares cuya práctica puede alterar la potabilidad del agua destinada por otra anterior al abastecimiento de una población. (Sent. del T. S. de 9 de noviembre de 1907), vigor de

los contratos sobre abastecimiento de aguas de los Ayuntamientos que tengan a su cargo este servicio por Administración directa en relación con la observancia de las normas generales de intervención pública en los servicios de necesidad. (Ver p. ej. la disposición transitoria del R. D. de 9 de diciembre de 1910), cuestiones relativas a las condiciones sanitarias del objeto del servicio de necesidad. (Sent. del T. S. de 19 de noviembre de 1915), legalidad de los arbitrios establecidos sobre vigilancias de líneas conductoras de electricidad. (1), doctrina referente a la personalidad para actuar procesalmente contra los contratos celebrados sobre instalaciones en la vía pública con el Ayuntamiento y posibilidad legal de impedir o negar las concesiones que exijan el uso de la vía pública. (Sent. del T. S. de 18 de febrero de 1905), cuestiones relativas al procedimiento para decretar las servidumbres eléctricas. (Sentencia del T. S. de 9 de junio de 1922), calificación del fluido eléctrico como servicio de necesidad a los efectos de su inclusión en otras disposiciones (p. ej. subsistencias, ver la sentencia de 25 de octubre de 1925), derechos de los usuarios de un servicio de necesidad frente a las Empresas que también tienen contratado este servicio de una manera pública con las Corporaciones. (Sentencias del T. S. de 22 de febrero de 1913), cuestiones relativas a la indivisibilidad de las concesiones del transporte de energía eléctrica e imposibilidad consiguiente de declarar caducada parte de la concesión (RR. OO. de 16 de septiembre y 1.º de junio de 1862 y de 18 de noviembre de 1913), etc.

(1) Estos asuntos, cuestiones verdaderas de Jurisprudencia objetiva, han sido hasta ahora resueltos por Ordenes, v. p. ej. las RR. OO. de 4 de agosto de 1920.