**STC 37/1992, de 23 de marzo de 1992**

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el conflicto negativo de competencia núm. 699/86, promovido por el Procurador de los Tribunales don Ignacio Corujo Pita, en nombre y representación de "Minero-Siderúrgica de Ponferrada, S.A.", asistido del Letrado don José Hidalgo Rodríguez, y planteado entre el Ministerio del Interior y el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, en relación con una solicitud de indemnización de daños derivada del suministro temporal de energía eléctrica. Han sido partes el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, representado por el Letrado don Samuel Fernández-Miranda Alonso; y Magistrado Ponente don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. El 25 de junio de 1986, se registró en este Tribunal un escrito mediante el cual don Ignacio Corujo Pita, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de "Minero-Siderúrgica de Ponferrada, S.A.", solicitó el planteamiento de un conflicto negativo de competencias entre el Ministerio del Interior y el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, en relación con una solicitud de indemnización por daños, derivada del suministro temporal de energía eléctrica, ordenado por Acuerdo del Delegado del Gobierno en dicha Comunidad Autónoma de fecha 21 de agosto de 1985.

2. Los hechos que dan lugar a la solicitud de planteamiento de conflicto, según se desprenden de la demanda y de la documentación que se adjunta, son los siguientes:

a) El 20 de agosto de 1985, la sociedad anónima actora procedió al corte del suministro de energía eléctrica, por falta de pago, a la empresa distribuidora "Hidroeléctrica de Luiña, S.A."; se afirma que esto se hizo previa autorización del Servicio de Industria del Principado de Asturias concedida por silencio administrativo positivo, según el art. 84 del Reglamento de Verificaciones Eléctricas.

b) El día 21 siguiente, el Delegado del Gobierno, a instancias de la Consejería de Industría de la Comunidad Autónoma, dispuso que la entidad promovente continuase suministrando temporalmente energía eléctrica entre los cerca de los dos mil abonados a otra empresa en los municipios de Ibias y Degaña, "por tratarse de un problema de orden público" y al amparo de lo dispuesto en el art. 120 de la Ley de Expropiación Forzosa. En virtud de este Acuerdo, comunicado por telex a la compañía eléctrica, el mismo día 21 se reanudó el suministro.

c) Por escrito del día 23 del mismo mes, presentado en la Delegación del Gobierno en Asturias, la sociedad actora solicitó del Ministro del Interior que se tramitara un expediente de indemnización de los daños causados por el precitado Acuerdo; todo ello con apoyo en lo previsto en los arts. 133 y 134 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa en relación con el citado art. 120 de la Ley.

d) Mediante Resolución del 9 de octubre de 1985, el Ministro del Interior se abstuvo de conocer de la reclamación indemnizatoria formulada, al entender que su reconocimiento correspondía a la Consejería de Industria y Comercio del Principado de Asturias. Interpuesto recurso de reposición, fue desestimado por Resolución de 20 de marzo de 1986.

e) Una vez agotada la vía ante la Administración del Estado, la sociedad promovente reprodujo su solicitud ante el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma mediante escrito presentado el 12 de mayo de 1986 en la Delegación del Gobierno en Asturias.

f) Transcurrido un mes desde esa presentación, sin que el órgano ejecutivo colegiado de la Comunidad Autónoma se hubiera pronunciado sobre la cuestión, la entidad actora formuló su solicitud de planteamiento de conflicto negativo ante este Tribunal dentro del mes siguiente.

3. La persona jurídica que promueve la presente controversia constitucional pide a este Tribunal que declare por Sentencia cuál es la Administración competente en el caso que nos ocupa.

4. Mediante Auto del Pleno de este Tribunal de 15 de julio de 1986, se declaró planteado el conflicto negativo de competencia y se acordó dar traslado de esta resolución así como de la solicitud y de los documentos que la acompañan a ambas Administraciones implicadas, con el fin de que alegasen lo que estimasen pertinente para la resolución del conflicto en el plazo común de un mes.

5. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicita de este Tribunal que inadmita el presente conflicto por afectar a una cuestión de responsabilidad patrimonial y, subsidiariamente, que se reconozca que el Estado no es responsable de los daños que se le imputan.

La existencia de uno de estos conflictos negativos requiere que la discrepancia entre las Administraciones afectadas verse sobre las reglas de distribución de competencias. Pero, en el presente caso, no se cuestiona realmente la titularidad de competencia alguna: ni la Comunidad Autónoma ha puesto en duda el alcance de la competencia estatal sobre orden público, ni el Estado discute las competencias autonómicas en materia de industria y energía. La discrepancia se centra en quién debe asumir la compensación económica debida al reclamante: "lo cual sólo de una manera forzada y artificial puede reconducirse a un problema de competencia", pues no puede hablarse en rigor de una competencia sobre responsabilidad patrimonial. Esta puede surgir con motivo de una actuación conectada a una competencia propia o, incluso, sin que exista tal forma de conexión. Y es patente que el art. 134 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa no es una norma delimitadora de competencias.

No se excluye la posibilidad de que determinados pronunciamientos de imputación de responsabilidad patrimonial hayan de merecer un previo enjuiciamiento acerca del órgano competente. Mas esta cuestión prejudicial no puede configurar un proceso constitucional, sino una cuestión que debe ser resuelta por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, según manda el art. 3b) de la Ley Reguladora, los cuales extienden su competencia a las cuestiones incidentales o prejudiciales directamente relacionadas con el recurso y "no pertenecientes al orden administrativo" (art. 4 de la precitada Ley), salvo las de carácter penal.

Y, cuando en el suplico del escrito de solicitud de planteamiento se emplea la expresión "competencia", se usa de manera muy forzada, puesto que lo que la entidad actora pretende es que se diga quién debe pagar la indemnización, y ni tan siquiera se intenta en ese escrito una justificación de la relación existente entre ámbito competencial y obligación de pago.

La cuestión litigiosa resulta ser, en definitiva, si es más justo que indemnice la Comunidad Autónoma competente en materia de industria y energía o que lo haga el Estado quien, por circunstancias excepcionales, hubo de desplegar sus competencias de orden público. La intervención estatal se fundó en el art. 120 de la Ley de Expropiación Forzosa, precepto que regula una forma excepcional de expropiación de bienes de los particulares, sin las formalidades normalmente exigibles, como consecuencia de graves razones de orden público que requieran la adopción de medidas por las autoridades civiles. Se trata, pues, de una acción que sustituye a la acción ordinaria por motivos de urgencia. Por eso, hay que pensar que fue la Comunidad Autónoma la que debió dar en su día una solución a un problema de suministro de energía, antes de que el litigio se presentase ya como una cuestión de orden público en la comunicación dirigida el 19 de agosto de 1985 por la Consejería de Industria al Delegado del Gobierno. En consecuencia, un juicio de responsabilidad no puede basarse en un análisis mecánico de quién fue el autor de la decisión expropiatoria, al contrario, que es preciso atender a qué órgano ordena normalmente el servicio y responde de su prestación. Estamos ante un supuesto, por tanto, de responsabilidad objetiva por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sin que una razón de emergencia -que apreció la propia Comunidad Autónoma en su comunicación al Delegado del Gobierno- pueda hacer surgir la responsabilidad a cargo del Estado, cuando el costo de la intervención ordinaria -de haberse producido- debió corresponder a la Comunidad Autónoma. "Sin pretender asimilar el caso a la hipótesis contemplada en el art. 155 de la Constitución", podríamos preguntarnos si de la actuación de los órganos del Estado en este supuesto constitucionalmente previsto habría que inferir la responsabilidad del Estado, cuando actúa por vía sustitutoria de las competencias que debieron ejercer la Comunidades Autónomas. El Estado opera aquí como "una especie de gestor de negocios ajenos".

6. El Letrado al servicio de la Administración del Principado de Asturias solicita de este Tribunal que declare competente para resolver la cuestión planteada al Ministerio del Interior.

En las alegaciones se admiten como ciertos los hechos que se narran en la demanda, con la excepción de que se hubiera autorizado por silencio positivo el corte del suministro de energía eléctrica, entre otras razones, porque el art. 84.a) del Reglamento de Verificaciones y Regularidad en el suministro de energía eléctrica sólo autoriza a suspender tal suministro, por falta de pago del servicio, a los abonados, pero no a las empresas distribuidoras, como ocurría en este caso con la relación existente entre "Minerosiderúrgica de Ponferrada, S.A." e "Hidroeléctrica del Luiña, S.A.".

La Resolución que ha dado lugar a la reclamación de daños no es otra que la dictada por el Delegado del Gobierno, dependiente del Ministerio del Interior, y el motivo de la misma fue la competencia estatal sobre orden público, al afectar el problema a unos dos mil abonados a la empresa distribuidora de energía. Y la Comunidad Autónoma no posee competencias en esa materia de orden público.

7. Por providencia de 17 de marzo de 1992 se acordó señalar para la deliberación y votación de la Sentencia el siguiente día 23 de marzo.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La sociedad anónima que solicitó el planteamien to del presente conflicto insta de este Tribunal que declare cuál de las dos Administraciones implicadas, el Ministerio del Interior o el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, debe satisfacer su pretensión indemnizatoria en virtud de los daños causados por el suministro temporal de energía eléctrica, realizado en cumplimiento del Acuerdo del Delegado del Gobierno en dicha Comunidad Autónoma de fecha 21 de agosto de 1985, resolución dictada al amparo de lo dispuesto en el art. 120 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Las posiciones de las partes en esta controversia constitucional negativa resultan ser las siguientes: El Abogado del Estado, en la representación que por Ley ostenta, pide que se inadmita el conflicto sin pronunciarse sobre el fondo, por no afectar a la distribución constitucional de competencias, sino a un problema de responsabilidad patrimonial del que corresponde conocer a los Tribunales de la jurisdicción ordinaria; con carácter subsidiario, y para el caso de que no se admitiera este razonamiento, entiende que el conflicto debe acantonarse en la competencia autonómica sobre industria y energía. Por su parte, el mencionado Consejo de Gobierno solicita que se declare competente a la Administración del Estado, pues la resolución de la que trae origen el litigio fue dictada por un órgano de ella dependiente, el Delegado del Gobierno, y, a la par, atañe a la competencia estatal sobre orden público.

2. Reseñado el objeto del litigio y las posiciones de las partes, para la solución de este conflicto negativo de competencias, es menester recordar sucintamente algunos de los pronunciamientos que este Tribunal ha hecho acerca de la peculiar vía procesal regulada en la Sección II, Capítulo Segundo, del Título IV de su Ley Orgánica.

Es ya una doctrina constitucional consolidada que la existencia de uno de estos conflictos negativos requiere, entre otros presupuestos procesales que no hacen al caso que ahora nos ocupa, que la negativa de ambas Administraciones implicadas: "se funde en una diferente interpretación de las normas de distribución de competencias que componen el bloque de la constitucionalidad ex art. 69.2 de la LOTC" (STC 156/1990, fundamento jurídico 1º; en el mismo sentido, los AATC 142/1989, 322/1989, y 357/1990). De suerte que, como ya se expuso en su día :"la simple presencia de cuestiones estrictamente fácticas o, incluso, jurídicas en alguna medida vinculadas con el sistema de distribución de competencias, pero cuya solución no requiera de una interpretación de las reglas competenciales, no permite transformar un conflicto de competencias aparente en una verdadera controversia competencial susceptible de resolución en el cauce prevenido en los arts. 68 y ss. de la LOTC" (Ibídem).

El objeto del conflicto negativo no puede ser otro, en definitiva, que interpretar y delimitar los ámbitos de competencias propios del Estado y de las Comunidades Autónomas, tal y como afirma, con carácter general para todos los conflictos constitucionales, el art. 59, párrafo primero, de la LOTC. Conclusión que -ya se ha dicho- el art. 69.2 de la misma Ley ratifica respecto de los conflictos negativos promovidos a instancia de la personas físicas o jurídicas afectadas.

3. Partiendo de estos principios, debe traerse a colación que la pretensión que la entidad mercantil actora deduce por la vía del conflicto constitucional de competencias se sustancia, realmente, en la reclamación de una indemnización por daños de las previstas en los arts. 133 y 134 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, en relación con el art. 120 de la Ley; aunque, obviamente, la tramitación de ese procedimiento indemnizatorio requiera singularizar, previamente, cuál es "el Ministro o Presidente de la Corporación Local o Entidad institucional bajo cuya dependencia se encuentre el servicio o funcionario que causare el daño", según establece el apartado 1º del art. 134 del citado Reglamento.

Así vistas las cosas, tiene razón el Abogado del Estado cuando señala en sus alegaciones que sólo la jurisdicción contencioso-administrativa puede conocer de las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, según el art. 3, letra b), de la Ley Reguladora de esa Jurisdicción; y, a la vez, que resulta indudable que los órganos de la misma extienden su competencia a cuestiones incidentales o prejudiciales directamente relacionadas con el recurso, salvo las de caracter penal (art. 4.1 de aquella Ley).

De forma coincidente con cuanto hasta ahora se lleva dicho, es manifiesto que ambas Administraciones no discrepan sobre el alcance de la competencia estatal sobre seguridad pública (art. 149.1.29 de la Constitución) o de la autonómica sobre energía [art. 11e) del Estatuto de Autonomía de Asturias], en cuanto únicos títulos susceptibles de otorgar dimensión constitucional a esta controversia. Es, además, patente la existencia de una jurisprudencia que interpreta el contenido de esas competencias. La cuestión se constriñe, pues, a resolver si los daños causados por el Acuerdo del Delegado del Gobierno en Asturias de 21 de agosto de 1985, recaído a instancia de la Consejería de Industria de la Comunidad Autónoma, acuerdo en el que se dispuso que la entidad actora continuara suministrando energía eléctrica a otra empresa distribuidora de la misma en sendos pueblos, deben imputarse a la Administración del Estado o a la autonómica y a los únicos efectos de la pretensión indemnizatoria deducida. Pero este juicio de estricta responsabilidad excede con mucho de los límites de la jurisdicción constitucional y debe ser realizado, exclusivamente, por los Tribunales del orden contencioso-administrativo, quienes tienen potestades suficientes para satisfacer tal pretensión indemnizatoria de forma convenientemente motivada, y para aplicar a los hechos las normas constitucionales y legales que estimen apropiadas.

En este mismo sentido, servata distantia, este Tribunal ya expuso en su ATC 357/1990 que no puede fundar una pretendida controversia competencial una cuestión relativa al pago de subvenciones y a la ejecución del presupuesto del Estado, o al tiempo que requieren las transferencias presupuestarias a las Administraciones autonómicas.

4. Una vez sentado que el Tribunal Constitucional carece de jurisdicción para conocer de este asunto -circunstancia que viene obligado a apreciar de oficio o a instancia de parte por mandato del art. 4.2 de su Ley Orgánica- y que su solución corresponde únicamente a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, es preciso, sin embargo, advertir a la persona jurídica que solicitó el planteamiento de este conflicto negativo -con el fin de preservar su derecho a que reciba un pronunciamiento judicial motivado sobre el fondo del litigio-, que resta a salvo su facultad de interponer ante aquellos el correspondiente recurso contencioso-administrativo, bien contra la resolución del Ministerio de Interior de 20 de marzo de 1986, por la que se abstuvo de conocer de la reclamación, bien contra la desestimación de la reclamación por silencio negativo a cargo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; y recordar que incumbe a los Tribunales ordinarios el reconocimiento, en su caso, de la situación jurídica individualizada de la actora y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma "entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda" (art. 42 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Y no es ocioso, por último, señalar, para evitar hipotéticas situaciones de indefensión contrarias al art. 24 de la Constitución, que ha de entenderse que la presentación de la solicitud de planteamiento de conflicto negativo de competencias por la entidad mercantil actora interrumpió el plazo de ejercicio de tales acciones.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar que la pretensión formulada por "Minero-Siderúrgica de Ponferrada, S.A." no constituye conflicto constitucional negativo de competencia y, en consecuencia, que este Tribunal carece de jurisdicción para pronunciarse sobre la misma,sin perjuicio de las acciones que dicha empresa pueda ejercitar ante la jurisdicción contencioso-administrativa o de cualquier otro orden,debiendo entenderse, a tal fin, que la fecha de iniciación de los plazos legales correspondientes será la de la notificación de este Sentencia.

Publíquese esta Sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Dada en Madrid, a 23 de marzo de mil novecientos noventa y dos.