

LIBRO QUINTO.

DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA.

CAPITULO I.

De la justicia administrativa.

- | | |
|---|--------------------------------|
| 1762.—Poder administrativo. | 1764.—Division de la justicia. |
| 1763.—El rey, superior comun de la administracion y de la justicia. | 1765.—Justicia administrativa. |
| | 1766.—Su fundamento. |
| | 1767.—Consecuencias. |

1762.—Es el poder administrativo ora *activo*, ora *contencioso*, y ejerce actos ya de *imperio*, ya de *jurisdiccion*, porque unas veces se presentan en forma de *accion* y otras con los caracteres de *juicio* (1).

Hemos hablado hasta aqui de su *potestad* ó de los actos de *puro mando*, y ahora cumple á nuestro propósito estudiar el tercer objeto del derecho administrativo, ó sea la *jurisdiccion administrativa* (2).

El poder político es verdaderamente uno solo; y si alguna division fundamental cabe, es la que separa la facultad de dictar de la de aplicar las leyes. La autoridad judicial no es un poder distinto del ejecutivo, sino una parte de él, organizada de una manera conveniente para ofrecer firmes garantías al derecho de los particulares.

1763.—Pues que segun la Constitucion el Rey posee la plenitud del poder ejecutivo, debe ser considerado como superior comun de la administracion y de la justicia.

1764.—Dividese la justicia en *ordinaria* y *administrativa*:

- (1) Véase núm. 89.
(2) Véase núm. 536.

la primera es la potestad de aplicar las leyes de interés privado que por delegacion del Rey corresponde á los tribunales comunes, á quienes pertenece exclusivamente juzgar las causas civiles y criminales y hacer que se ejecute lo juzgado (1); y la segunda el derecho de resolver ó decidir todos los asuntos contenciosos de la administracion, y procurar la reforma de ciertos actos del poder discrecional.

Tambien han propuesto algunos publicistas llamarlas *delegada* y *retenida*, porque (dicen) la justicia ordinaria la delega el Rey en jueces inamovibles, y retiene la administrativa y la ejerce por sí propio, ó por medio de jueces responsables. Mr. Macarel observa con razon que estos nombres no explican bien la índole de la justicia administrativa, á la cual solo cuadra el de *retenida* en el supremo grado de la gerarquía, y es forzosamente delegada en los grados inferiores, segun explicaremos mas adelante (2).

1765.—La justicia administrativa es una prerogativa de la Corona, un verdadero atributo de la soberania. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey; y como admitir un superior que juzgase sus actos ó los de sus agentes equivaldria á menoscabar la autoridad real atentando á la independencia del poder ejecutivo, es consecuencia directa y necesaria que la accion tenga en la jurisdiccion su complemento.

Y en realidad cuando la administracion procede por via de juicio, toma de la jurisdiccion ordinaria la forma; pero en la esencia sus actos son verdaderamente administrativos. Los tribunales colegiados, las pruebas documentales y de testigos, la defensa en estrados, la publicidad de los juicios y otras solemnidades propias del derecho comun, son medios de asegurar el acierto en la resolucion final de las controversias que se muevan entre el estado y los particulares, facilitando la audiencia de los agraviados y esclareciendo la verdad con maduro

(1) Constitucion, art. 66.

(2) *Cours de droit administratif*, tom. II, pág. 877.

consejo, y puras cautelas contra la arbitrariedad de los ministros. Jurisdicción perfecta es la ordinaria encomendada á jueces y magistrados que aplican la ley sin intervencion del Gobierno; mas la jurisdicción administrativa confiada á las autoridades y corporaciones dependientes del poder ejecutivo, es una jurisdicción imperfecta, externa y sin fuerzas para dictar ningun fallo verdadero. Bien sabemos que sus resoluciones son definitivas y causan ejecutoria; pero así y todo, los tribunales de este orden no pronuncian sentencias, sino que dictan ó preparan decisiones administrativas.

1766.—El principio fundamental de la separacion y mútua independencia de los poderes constitucionales, reclama la institucion de esta justicia de orden público. Si la administracion careciese de potestad para explicar sus actos, decidir las reclamaciones que suscitaren sus providencias, resolver las dudas y dificultades relativas á su ejecucion; si no pudiese remover los obstáculos que opusiesen á su marcha un interés legítimo ó el derecho de un tercero, tampoco tendria libertad de accion; y sin ella, ni en el orden político, ni en el orden moral puede exigirse responsabilidad alguna.

La intervencion de cualquiera autoridad extraña en los actos reservados al poder ejecutivo, turbaria el concierto entre los poderes constituidos, inconveniente grave, pero no el único de esta forma administrativa; porque si fuesen los jueces ordinarios llamados por la ley á sentenciar las demandas y reclamaciones promovidas por el interés particular contra el interés público, sus fórmulas lentas y protectoras, su natural propension á decidir conforme á los preceptos de derecho estricto y no segun las reglas de la equidad, y la misma inflexibilidad de sus juicios, entorpecerian la marcha rápida y blanda de la administracion, comprometiendo á cada paso la existencia de la sociedad con la interrupcion frecuente de los servicios mas importantes para la seguridad del estado. Tan clara es esta doctrina, que desde muy antiguo se acudió al establecimiento de juzgados privativos como un medio de excluir á la administra-

cion del fuero comun, y librarla del yugo de los tribunales ordinarios.

1767.—En estos principios constitucionales se funda la facultad inherente á la Corona de dirimir las competencias suscitadas entre las autoridades administrativas y las judiciales, y el derecho de juzgar definitivamente y en último grado todas las cuestiones contenciosas de la administracion.

Reconocemos, pues, en el poder administrativo el *mero y mixto imperio* que los juriseconsultos romanos distinguian: la *administracion pura* ejerce un mero imperio, *quod etiam potestas vocatur* y la *administracion contenciosa* posee el mixto, *cui etiam jurisdictio inest*.

CAPITULO II.

De la jurisdicción administrativa.

- | | |
|--|--|
| 1768.—Su definicion. | 1771.—Sus divisiones. |
| 1769.—Autoridades que la ejercen. | 1772.—Diferencias esenciales entre esta jurisdicción y la ordinaria. |
| 1770.—La jurisdicción completa la accion administrativa. | |

1768.—Hay, pues, una jurisdicción administrativa ó un derecho inherente á la administracion de conocer y sentenciar los asuntos contenciosos de este orden, es decir, aquellos que admiten controversia y se ventilan con la solemnidad de los juicios.

1769.—Esta jurisdicción ó poder de juzgar administrativamente, se ejerce por medio de autoridades unipersonales ó de cuerpos colegiados, nombrando jueces é instituyendo tribunales.

1770.—Como la jurisdicción es el complemento de la accion administrativa, se infiere que todos los cargos á los cuales vá inherente aquella potestad son amovibles, y las personas que los desempeñan responsables al Gobierno. Exigir tribunales administrativos independientes, soberanos en su línea, equivaldría á crear un poder intermedio con respecto á la administracion y á los administrados, y caer en los mismos extremos que la ley se propuso evitar excluyendo á la autoridad judicial de conocer de los actos administrativos. «Ni un instante debe per-

derse de vista (dice un escritor muy competente) la naturaleza singularísima de estos juicios, así llamados en sentido figurado: su nombre propio es el de decisiones administrativas» (1). Considérese que, son medios de vencer dificultades, de remover obstáculos, de preparar actos de Gobierno, de proteger los intereses comunes contra los ataques ocultos ó manifiestos, violentos ó artificiosos del interés particular.

1771.—Dividese la jurisdicción administrativa en *retenida* y *delegada*. El Rey ejerce la primera, como todos los actos del poder ejecutivo, bajo la responsabilidad de los ministros, y transmite la segunda á los jueces instituidos para sentenciar los negocios contenciosos de la administración.

Siguese de esta diferencia que las decisiones de los tribunales administrativos carecen de autoridad propia, porque son simples consultas ó meros proyectos de sentencias, y por tanto sin fuerza de obligar mientras la Corona no las aprueba y no las publica como dictadas en su nombre. Al contrario, cuando la delegación existe, los tribunales administrativos pronuncian en virtud de un derecho anejo á la institución, y sus fallos sin mas requisito causan ejecutoria.

Distinguen también la jurisdicción administrativa en *voluntaria* y *contenciosa*: aquella, á la cual llaman también *reglamentaria* ó *discrecional*, se ejerce por reclamación de una ó de varias personas sin trámites contradictorios: es un acto espontáneo de uno ó muchos particulares, el cual puede ó no provocar *resolución* administrativa. Esta dirime dos intereses opuestos que son el privado y el público, ventilándose contradictoriamente el derecho entre las partes, en cuya controversia siempre ha de recaer decisión cuasi-judicial (2).

Por último, también pudiéramos establecer que unas veces es *común* y otras *excepcional*, pues ya se ejerce por medio de

(1) *Estudios prácticos de administración* por el señor Silvela, pag. 187.

(2) *De la administración pública con aplicación á España* por el señor Olivan, cap. iv.

las autoridades á quienes de ordinario compete el conocimiento de los asuntos contenciosos de la administración, y ya se atribuye á otras la decisión de ciertos, constituyendo para ellos un juzgado especial ó de privilegio.

1772.—Entre la jurisdicción ordinaria y la administrativa media una diferencia grave y profunda. Las sentencias definitivas de un tribunal civil, luego que pasan en autoridad de cosa juzgada, son tan firmes é irrevocables, que en ningún poder político existe la facultad de impedir, entorpecer ó debilitar su fuerza ejecutoria. Mas los fallos de la justicia administrativa, si bien causan estado, pueden considerarse como no definitivos mientras no se ajusten á las reglas de la equidad, pues estos negocios no fenecen en tanto que á la persona ofendida por la administración le queda el recurso de probar su agravio ante los Cuerpos colegisladores y pedirles se exija la responsabilidad competente á los ministros, ó tuviere el arbitrio de exponer su queja ante el tribunal de la opinión pública por la vía de la imprenta.

De aquí proceden otras diferencias no menos graves en punto á la organización de unos y otros tribunales y en cuanto á sus procedimientos.

CAPITULO III.

De lo contencioso-administrativo.

1773.—Actos de la administración. 1776.—Necesidad de la administración contenciosa.
1774.—Litigios administrativos.
1775.—Caracteres de lo contencioso administrativo. 1777.—Ejemplos.

1773.—La administración, según hemos dicho, ejerce actos de distinta naturaleza, porque ya manifiesta su poder en forma de acción en cuanto procura la ejecución de las leyes, dicta reglamentos, vela por su observancia, expide órdenes generales ó particulares y hace uso en fin de cualquier modo de su potestad de puro mando, ó ya se reviste con el carácter de juez y decide soberanamente las reclamaciones contra sus

propios actos. En el primer caso se derivan sus facultades del poder discrecional; en el segundo ejerce una verdadera jurisdicción.

1774.— Pueden ser causa de litigios administrativos el repartimiento de cargas y disfrutes comunes; las operaciones resultantes de contrata, suministros y empresas de obras públicas; la aplicación de las diversas servidumbres de utilidad general; las requisiciones exigidas por el servicio del estado; la concesión de cosas públicas reclamadas por tercero; y en general, todo acto administrativo que habiendo creado entre el estado y una corporación ó individuo derechos recíprocos fundados en el derecho común, promueve contestaciones que no pueden resolverse por la interpretación de aquel acto (1).

1775.— Expresando esta doctrina en términos generales, supone lo contencioso administrativo:

I. Una *controversia entre el interés público y un derecho privado*, ó una cuestión en que sean partes el individuo y la sociedad; porque ni la administración interviene en litigios en los cuales más ó menos no media el bien común, ni los ciudadanos pueden quedar á merced del arbitrio ministerial ó citar á la administración ante los tribunales ordinarios.

II. Un *acto especial ó un hecho particular* de la administración, origen del agravio (verdadero ó presunto) y causa de la controversia. Así pues, no dan origen á lo contencioso-administrativo:

i. Los actos de *puro mando* que proceden del *poder discrecional* de la administración, ordenando *por vía de regla general*, porque no lastiman derechos particulares, sino en todo caso los intereses públicos. Estos actos generales de la administración tienen su tribunal competente en las Cortes que examinan, censuran y condenan á los ministros, y la cuestión es de orden constitucional.

ii. Los actos de la administración que *arreglan un interés*

(1) *De la administración pública con aplicación á España*, cap. iv.

colectivo de la agricultura, de la industria, del comercio u otro semejante, porque tampoco crean derechos, ni modifican los preexistentes, ni tienen más objeto que ordenar un servicio público conferido exclusivamente á la administración activa, la cual fija reglas de equidad y conveniencia conservando siempre el carácter discrecional y la libertad de aplicarlas, como propias é inseparables de su poder reglamentario. Estos actos son de la misma naturaleza que los anteriores é implican la responsabilidad ministerial.

III. Una *reclamación particular* fundada en un *derecho adquirido* que la administración conculca; es decir, que debe haber lesión de un derecho perfecto y absoluto, apoyado en un título formal y positivo que la administración está obligada á respetar, porque el derecho nace de la ley, y la voluntad de la ley es superior á la voluntad del Gobierno.

i. No basta que el derecho particular sea ofendido *con ocasión ó por consecuencia* del acto administrativo, porque el poder discrecional alcanza á todas las personas y á todas las cosas de la sociedad, y así puede modificar por medio de reglamentos la libertad y la propiedad de los administrados, aunque la providencia ceda en perjuicio de tal ó cual persona determinada.

ii. Tampoco basta que la reclamación se funde en un interés más ó menos legítimo y respetable, porque no hay derecho contra el derecho, y siendo el poder discrecional un atributo necesario de la administración, sería contradictorio admitir este principio constitucional y limitar el ejercicio de aquel poder hasta el punto de privarle de toda libertad. Cuando la oposición se funda en un derecho derivado de una ley civil ó administrativa, de un reglamento de administración pública ó de un contrato celebrado con el Gobierno, la limitación es constitucional, porque prohíbe lo arbitrario y permite la acción justa y moderada del poder ejecutivo.

iii. Como los derechos adquiridos tienen sus formas establecidas por las leyes, la violación de estas formas tutelares es

una violacion manifiesta de los derechos mismos que amparan y defienden con su escudo, y los actos administrativos que las quebrantan pueden ser impugnados por la via contenciosa. Hasta los *intereses legítimos* compatibles con el interés público, é *injustamente* hollados á nombre del bien comun, producen accion é indemnizacion á favor de tercero; porque si el acto administrativo contrario á un interés legítimo no está sujeto por su naturaleza á reclamacion particular, dá fundamento á ella el poder discrecional cuando procede con injusticia y ofende un derecho adquirido, con solo menospreciar las formas legales. Hay *exceso de poder* en cuanto al modo de dirimir aquella controversia, y el poder no causa derecho fuera de los confines señalados por la ley á su autoridad.

iv. Y siendo asi que las distintas jurisdicciones se limitan reciprocamente, serán viciosos tambien por violacion de las formas legales los actos del poder discrecional extraños á la competencia administrativa, y susceptibles de impugnacion por la via contenciosa. Hay *abuso de autoridad* en cuanto la administracion conoce de asuntos propios de otro fuero, con lesion de un derecho adquirido y amparado por las leyes de procedimientos. Son actos ilegítimos del poder discrecional, porque los mismos poderes legítimos solo constituyen derecho cuando se encierran en los términos de su competencia.

De todo lo expuesto resulta que las cuestiones contencioso-administrativas se diferencian:

I. De las cuestiones de orden constitucional, porque estas versan sobre el libre ejercicio de los poderes públicos y afectan los intereses comunes del estado.

II. De lo puramente administrativo, porque no hay derechos particulares y obligaciones especiales correlativas que limiten la accion del Gobierno.

III. De lo contencioso-ordinario, porque son partes en el litigio dos ó mas personas en representacion de sus derechos privados.

1776.—Lo contencioso-administrativo es un término medio.

una transaccion necesaria entre la administracion pura y la justicia civil. Encomendar el conocimiento y resolucion de las cuestiones de esta naturaleza al poder discrecional sería procurar los intereses públicos con solicitud tan grande, que dejase al arbitrio del Gobierno los derechos particulares; y atribuir su conocimiento y resolucion á la justicia de orden civil, sería desamparar los intereses públicos por favorecer demasiado los derechos particulares. Lo contencioso-administrativo supone una jurisdiccion mixta, conciliadora del libre ejercicio del poder encargado de ejecutar las leyes de interés comun con la legitima defensa del derecho privado. Es una ley de armonia, porque huyendo del sacrificio de una á otra causa, establece el orden y concierta las relaciones del estado con sus miembros, del todo con las partes.

No es lo contencioso-administrativo un privilegio, porque los privilegios son por su naturaleza leyes privadas (*lex privata*) y la competencia de la administracion es de orden público. Es, si, una jurisdiccion excepcional, ó sea una excepcion á la regla general que señala los limites de la administracion pura y la justicia ordinaria; de manera que todas las cuestiones que no puedan sin inconveniente atribuirse á la potestad de mando ó al fuero comun, caen en el dominio de lo contencioso-administrativo, cuando las leyes asi lo declaran. La regla general tiene á su favor la presuncion legal de fuerza y eficacia, y para destruir esta presuncion, se requiere un texto espreso en contrario.

1777.—I. En resumen, son actos del orden puramente administrativo:

i. Arreglar el disfrute de las aguas, pastos y demás aprovechamientos comunes.

ii. Restituir al uso público estos aprovechamientos rurales usurpados, cuando la usurpacion sea manifiesta y reciente.

iii. Deslindar los términos de los pueblos, los montes del estado y los municipales.

iv. Imponer á los terrenos colindantes á una obra pública en via de ejecucion al gravámen transitorio que exija este ser-

vicio, pero cuidando de no inquietar la propiedad privada sino á falta de terrenos públicos y baldíos.

v. Resolver las cuestiones á que dieren lugar la subasta y venta de bienes nacionales hasta poner á los compradores en quieta y pacífica posesion de ellos, y determinar las incidencias del remate.

vi. Aplicar las correcciones pecuniarias que las leyes y reglamentos de policia establecen dentro de los limites de la potestad gubernativa.

vii. Obligar al cumplimiento ó decretar la rescision de los contratos celebrados con la administracion para la ejecucion de las obras y servicios públicos.

viii. Conceder ó denegar la autorizacion necesaria para procesar á las autoridades y agentes administrativos.

ix. Examinar la legitimidad de los créditos contra el estado, corporaciones ó establecimientos públicos, liquidarlos y mandar ó prohibir que se satisfagan.

x. Autorizar á las mismas corporaciones y establecimientos para comparecer en juicio.

xi. Recaudar las contribuciones, expedir apremios y practicar todas las diligencias necesarias á la cobranza.

xii. Otorgar la concesion de aguas, minas, privilegios industriales y marcas de los fabricantes.

xiii. Autorizar la imposicion de servidumbres para abrir riegos, facilitar desagües, construir obras, fábricas y artefactos conforme á los reglamentos de policia urbana y rural.

xiv. Suplir el disenso paterno para contraer matrimonio segun las leyes, etc.

II. Son materia contencioso-administrativa todas las cuestiones que susciten á la administracion los particulares si fueren relativas:

i. Al arreglo de los disfrutes comunes, cuando lastime un derecho fundado en la posesion, en la costumbre, en una concordia ú otro título singular.

ii. Al deslinde de los montes del estado, de los pueblos ó

particulares colindantes con ellos, cuando la oposicion nazca de un derecho de tercero de igual naturaleza.

iii. Al resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados por la imposicion de servidumbres temporales ó por causa de enajenacion forzosa, para la ejecucion de las obras públicas.

iv. Al saneamiento de los bienes nacionales mientras las incidencias de la subasta y remate no salgan del órden gubernativo.

v. Al cumplimiento, rescision y efectos de los contratos administrativos, cuando el particular se considere agraviado con la decision del Gobierno.

vi. Al reconocimiento y pago de créditos legítimos y procedentes contra el estado, los pueblos, las corporaciones y establecimientos públicos, cuando la administracion, por la via gubernativa, hubiere desconocido la validez de los títulos del acreedor.

vii. A la exaccion individual de las contribuciones directas del estado, y de consiguiente las reclamaciones particulares por exceso de cuota en el repartimiento de la contribucion territorial, ó por agravio en la clasificacion de los matriculados en cada gremio ó colegio para el pago de la industrial y de comercio, y contra las multas impuestas por fraudes ú ocultaciones, sin perjuicio de llevar á efecto la cobranza.

viii. A la caducidad de concesiones, autorizaciones y privilegios industriales, y á la revocacion de licencias otorgadas por las autoridades para la construccion de obras, fábricas y artefactos, etc.

III. Son cuestiones de la competencia ordinaria:

i. Declarar el estado de las personas y familias.

ii. Definir los derechos reales de posesion, propiedad y servidumbre, ya sean relativas á los bienes del estado, de los pueblos, corporaciones y establecimientos públicos, ya fueren tocantes á los disfrutes y aprovechamientos vecinales.

iii. Restituir al uso comun aquellos que hubieren sido usurpados con usurpacion no reciente, de modo que los actos de

policia rural no se confundan con las acciones derivadas de la posesion ó del dominio.

iv. Determinar los derechos de los compradores de bienes nacionales despues que hayan adquirido el dominio perfecto y absoluto y citar de eviccion á la Hacienda pública.

v. Examinar los títulos de los créditos contra el estado, los pueblos, corporaciones y establecimientos públicos y pronunciar sentencia ejecutoria.

vi. Conocer de las reclamaciones intentadas por un tercero contra la concesion de aguas, minas, privilegios industriales ó marcas de fabricantes, cuando la oposicion se funde en un derecho de propiedad anterior, etc.

Exponemos estos casos como dudosos y frecuentes, no por via de doctrina general y absoluta, sino á manera de reglas particulares, comentarios de la teoría contencioso-administrativa y declaracion de los límites que separan esta jurisdiccion de lo puramente administrativo y lo contencioso ordinario en una série de ejemplos. En otra parte de nuestro libro seremos mas prolijos, mostraremos el derecho y citaremos las fuentes de legislacion y jurisprudencia de donde se deriva con las razones y autoridades que lo explican y fortalecen.

CAPITULO IV.

De las competencias.

1778.—Competencia: su definicion. 1779.—De jurisdiccion y de atribuciones.

1778.—Llábase competencia en general el conflicto entre dos ó mas autoridades cuando todas pretenden conocer, ó no conocer, de cierta causa ó negocio.

1779.—Son las competencias de jurisdiccion y de atribuciones. Ocurre la primera cuando la controversia se suscita y sostiene entre autoridades ó cuerpos de un mismo ramo, por ejemplo, entre dos Audiencias ó dos gobernadores de provin-

cia; y sucede la segunda cuando la contestacion es entre autoridades ó cuerpos dependientes de distinto poder ó de diversa naturaleza, como si fuese la una judicial y la otra administrativa. En este caso la competencia es un acto por el cual el gobernador de provincia reivindica ante los tribunales ordinarios, en nombre de la administracion, la decision de un asunto que en virtud del texto expreso de la ley, cree pertenecerle.

No obstante que la doctrina expuesta acerca de las competencias de jurisdiccion y atribuciones es la comunmente recibida, suscribimos á la opinion de un publicista español que considera habria mas exactitud, si se invirtiesen las denominaciones. «Con efecto, parece que el conflicto entre la jurisdiccion ordinaria y la administrativa debiera llamarse propiamente de jurisdiccion, y que el que dentro de una jurisdiccion determinada surge entre dos autoridades unidas por un lazo comun, es de orden interior y versa sobre atribuciones (1).

ARTICULO 1.º—Competencia positiva.

1780.—Competencia positiva y negativa.	responde provocarlas.
1781.—¿Son actos contenciosos?	1784.—Reglas de jurisprudencia.
1782.—Autoridad á quien pertenece dirimirlas.	1785.—En que casos son improcedentes.
1783.—Autoridades á quienes corresponde.	1786.—Sustanciacion.
	1787.—Decision.

1780.—Dividense tambien las competencias en *positivas* y *negativas*, segun que la cuestion estriba en declararse ambas autoridades competentes ó incompetentes para conocer de un asunto. En el primer caso cada una reivindica el conocimiento de aquella causa ó negocio cuya decision cree exclusiva de su potestad; y en el segundo todas se inhiben, juzgándolo propio de otro poder ó de otra jurisdiccion.

1781.—En rigor la instruccion y decision de las competen-

(1) De la administracion pública con aplicacion á España, cap. iv.