

i. Al imponer multas por ocultacion ó fraude relativo á la contribucion industrial. El derecho de alzarse en este caso debe ejercitarse en el término fatal de doce dias (1).

ii. Al imponer multas hipotecarias, siendo procedente el recurso dentro del mismo plazo que en el caso anterior (2).

**1805.**—Los Consejos provinciales no pueden en ningun caso determinar nada por vía de regla general, limitándose sus facultades á fallar en las cuestiones particulares sometidas á su decision (3); de otro modo gozarian estos cuerpos de potestad reglamentaria, y participarian del poder discrecional reservado solamente á la administracion activa.

## CAPITULO VII.

### De los jueces administrativos de excepcion.

1806.—Jueces excepcionales.

1807.—Alcaldes.

1808.—Gobernadores de provincia.

1809.—Ministros.

1810.—La jurisdiccion de los ministros distinta de la del Consejo Real.

1811.—Jurisdicciones especiales.

**1806.**—Las autoridades activas mandan, no juzgan; administran, no ejercen jurisdiccion. Y en verdad nada parece mas contradictorio que el carácter de administrador y juez al mismo tiempo. La administracion pura requiere libertad en el pensamiento, accion rápida y reforma fácil y continua; mientras que todo juicio es lento en sus trámites, instrumento ciego de la ley, y toda sentencia una decision perpétua. Asi es el administrador inestable como el ministro de quien depende, y el juez inmovible como el derecho cuya estricta aplicacion le está encomendada.

Tales son los principios generales, de los que se desvia al-

(1) Real orden de 6 de diciembre de 1853.

(2) Reales decretos de 20 de setiembre, 26 de noviembre de 1852 y 6 de diciembre de 1853.

(3) Ley de 2 de abril de 1845, art. 4.

gun tanto la administracion, al conceder á las autoridades activas cierto grado de jurisdiccion contenciosa. Esta excepcion puede sin embargo justificarse, teniendo en cuenta que hay decisiones urgentes, porque hay necesidad de dirimir pronto ciertas controversias entre los interesès privados y el interés colectivo de la administracion; y siendo dichos negocios de naturaleza contenciosa, deben guardarse en su resolucion las apariencias de un juicio. El respeto al derecho de los particulares exige que las providencias de estos jueces excepcionales no causen daño irreparable á tercero; por cuyo motivo casi nunca tienen fuerza de sentencia definitiva, pues en toda cuestion grave procede el recurso de apelacion ante los tribunales del mismo orden, en donde la parte ofendida puede deducir su derecho y obtener la revocacion ó la reforma de aquel acto de jurisdiccion extraordinaria.

**1807.**— Son los alcaldes jueces de excepcion:

I. Cuando deciden bajo su responsabilidad las reclamaciones de los electores municipales (1).—Aunque la formacion de las listas es una operacion administrativa, adquiere el carácter de contenciosa si la impugna el interesado ó un tercero; y asi debiera ser el Consejo provincial, ó por lo menos el gobernador de la provincia con su acuerdo, quien decidiese definitivamente y sin ulterior recurso las instancias de inclusion ó exclusion; derecho que la ley atribuye á aquella autoridad oyendo al cuerpo referido, sin duda para otorgar mas latitud á la accion administrativa en materia de elecciones, ó porque no considere las municipales tan importantes como las provinciales y generales, y por tanto no merecedoras de tan firmes garantías.

II. Cuando prévia citacion de los propietarios colindantes acotan y amojonan las carreteras, sus obras accesorias y sus terrenos adyacentes (2).—Entonces examinan testigos, reco-

(1) Véase el núm. 1132.

(2) Véase el núm. 1279.



nocen documentos, declaran límites y sentencian en juicio contradictorio si hubo ó no intrusión del cultivo. Esta operación es también administrativa, porque defender el dominio público es un acto de puro mando que no admite dilación, salvos los recursos posteriores ante los tribunales competentes, si la oposición de un tercero suscitase contienda sobre propiedad ú otra de naturaleza contenciosa.

**1808.**— Son los gobernadores de provincia jueces de excepción:

I. Al resolver las instancias sobre inclusión ó exclusión de electores en las listas para el nombramiento de diputados á Cortes y diputados provinciales (1).—El recurso de apelación de estas providencias ante la Audiencia del territorio, y no ante el Consejo provincial, á pesar de la índole contencioso-administrativa de las cuestiones, es un medio extraordinario de proteger el derecho electoral, poniéndolo bajo la salvaguardia de una autoridad ajena á las pasiones políticas, inamovible é independiente.

II. Al declarar de oficio ó á solicitud de parte la caducidad de tal concesión de aguas públicas, minas y privilegios industriales hecha por el Gobierno en favor de una persona ó compañía por no haberla puesto en práctica, ó por haberse interrumpido el uso durante el término legal (2).—Si no hay oposición por el concesionario, es un acto de jurisdicción voluntaria; si la hubiere, de jurisdicción contenciosa.

III. Al designar la parte con que cada pueblo haya de contribuir para la construcción de un camino vecinal, y al variar la designación de las cuotas, si se alterase la dirección primitiva (3).—Contra estas providencias procede el recurso de apelación ante el Consejo provincial, de suerte que la jurisdicción es doblemente excepcional, porque el gobernador juz-

(1) Véase el núm. 1077.

(2) Véanse los núms. 1251, 1474 y 1576.

(3) Véase el núm. 1323.

ga en primera instancia, y aquel cuerpo confirma, reforma ó revoca su decisión, como si fuese tribunal de segundo grado. Esta doctrina podrá ser modificada por los futuros reglamentos para la ejecución de la nueva ley de carreteras.

IV. Y todas las veces que esta autoridad es llamada á decidir alguna cuestión contencioso-administrativa en Consejo provincial ó con su acuerdo según las leyes (4).—Entonces, si bien no ejerce privativamente jurisdicción alguna, participa más ó menos de la del Consejo provincial, que en casos semejantes la goza también extraordinaria.

**1809.**— Son los ministros jueces de excepción:

I. Al calificar previamente los títulos de los participes legos, de cuya calificación gubernativa, si los interesados no se conforman con ella, pueden declinar intentando la vía contenciosa ante los Consejos provinciales con apelación al Real (2).—Por regla general son los ministros la única autoridad competente para reconocer y liquidar las deudas del estado, sin que los tribunales administrativos puedan dar curso, ni aun admitir acción alguna relativa á declararse deudor, excepto en los casos especialmente señalados en las leyes.

II. Al destituir al patrono de un establecimiento particular de beneficencia (5).—El Gobierno ejerce un acto de tutela, pero también lastima un derecho que la voluntad del fundador estableció y la ley confirma, por lo cual debe haber justa causa para la destitución; y si el patrono se creyese agraviado, puede reclamar contra la providencia del ministro ante el Consejo Real.

III. Al resolver acerca del cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos celebrados directamente por el Gobierno ó por las direcciones generales de los diferentes ramos de la administración (4).—Las contiendas á que dieren

(1) Véase el núm. 441.

(2) Ley de 20 de marzo de 1846, art. 4.

(3) Véase el núm. 897.

(4) Reglamento sobre el modo de proceder el Consejo Real, art. 1.



lugar estos actos de gestion las decide en primera instancia el ministro respectivo, y el Consejo Real pronuncia en definitiva. Fúndase esta doctrina en las razones expuestas hablando de los Consejos provinciales; y si bien parece extraño que el ministro intervenga como juez y parte en tales asuntos, el sumo interés del estado disculpa aquella anomalía. Pudiéramos añadir que al celebrar el ministro semejantes contratos no se despoja de su carácter público para presentarse como una persona privada, sino que conserva su autoridad y significa el Gobierno procurando la utilidad comun; de donde nace que estas cuestiones estriban en la oposicion de un derecho particular al interés colectivo, siendo por tanto los tribunales ordinarios incompetentes.

**1810.**—Entre esta jurisdiccion excepcional y la del Consejo Real median algunas graves diferencias, á saber: la primera procede de la potestad delegada en los ministros; la segunda de la voluntad presunta del Rey: la una es un acto de administracion; la otra el ejercicio de una prerogativa de la Corona: aquella da derecho para conocer y sentenciar en primera instancia, y esta para decidir por via de apelacion y sin ulterior recurso.

**1811.**—El Tribunal de Cuentas, los juzgados privativos de Hacienda, Guerra, Marina y otros privilegiados, ejercen tambien una jurisdiccion administrativa especial.

La jurisdiccion del Tribunal de Cuentas es la mas importante de todas, y se extiende:

I. Al exámen y juicio de las relativas á la gestion de los fondos públicos, alcanzando á cualesquiera personas responsables. Cuando resultan indicios de falsificacion ó malversacion, pasa el tanto de culpa á los tribunales competentes.

II. A los expedientes de cobranza de alcances y descubiertos; pero suscitándose tercerias de dominio ó cuestiones sobre prelacion de créditos, conoce de ellas la jurisdiccion ordinaria.

Mientras se ventilan las tercerias de dominio ó las cuestiones

de derecho civil que sean necesariamente prejudiciales, el Tribunal de Cuentas suspende el procedimiento en lo relativo á los bienes y derechos controvertidos; mas por las cuestiones de prelacion de créditos no se suspende el apremio, sino que se conserva en depósito el producto en venta de los bienes litigiosos, para adjudicarlo al acreedor que fuere declarado de mejor derecho. Las contiendas sobre legitimidad de las escrituras de fianza, calidad de heredero de los responsables, y en general, todas las declaraciones de un derecho civil que sobrevengan, pertenecen asimismo al fuero comun.

Las decisiones del Tribunal de Cuentas deben ser motivadas, notificadas á las partes y publicadas en la Gaceta.

Contra toda decision definitiva puede intentarse el recurso de aclaracion, el de revision ó el de casacion por infraccion manifiesta de las leyes ó formas sustanciales del procedimiento; los dos primeros ante el mismo Tribunal, y del último conoce el Consejo Real por la via contenciosa, consultando al Rey si procede ó no procede la declaracion de nulidad (1).

Todavía hay ciertas corporaciones administrativas que poseen, sin ser tribunales, una parte de esta jurisdiccion especial como son los Ayuntamientos en materia de quintas (2), y las Diputaciones provinciales al decidir las instancias de los pueblos agraviados en el repartimiento de las contribuciones de sangre y dinero (3), cuyos negocios tienen todos los caracteres de lo contencioso-administrativo; si bien la ley ha querido dejar expedita la accion del Gobierno, no sujetando su decision á los mismos trámites y recursos que por regla general se observan en los demás de su índole.

(1) Ley de 23 de agosto de 1854, arts. 19, 20, 21, 46 y sig.

(2) Véanse los núms. 1153 y sig.

(3) Véase el núm. 454.



## CAPITULO VIII.

## Del tribunal superior en el orden administrativo.

- 1812.—Consejo Real como Tribunal administrativo. 1815.—Su competencia.  
 1813.—Su jurisdiccion. 1816.—Cuándo conoce en primera instancia.  
 1814.—Publicacion de sus consultas. 1817.—Cuándo en segunda.

**1812.**—El Rey en Consejo Real decide sin ulterior recurso las cuestiones contenciosas de este orden, ya deba conocer de ellas en primera y única instancia, ya vengan en grado de apelacion de los jueces y tribunales administrativos.

**1813.**—Dícese propiamente *el Rey en Consejo Real*, porque el Monarca retiene la alta justicia administrativa, de donde se sigue que aquel cuerpo no ejerce una verdadera jurisdiccion ni pronuncia sentencias, sino consulta decisiones cuasi-judiciales. Son simples dictámenes ó proyectos de decreto en una materia contenciosa, que si el Rey los aprueba y confirma con el sello de su autoridad, pasan á ser ley entre las partes y además regla de comun observancia.

En el Consejo Real refleja, pues, la autoridad del Monarca, de suerte que aquel alto cuerpo de la administracion jamás pierde el carácter de consultivo del Gobierno, ni aun cuando ejerce atribuciones contenciosas. Sus actos adquieren fuerza obligatoria si el Rey los acepta y el ministro los escuda con su responsabilidad, que no crece ni mengua por seguir ó no seguir el dictámen elevado á la aprobacion de la Corona. Sin embargo es casi constante la adhesion del Gobierno á la consulta del Consejo Real; ya porque el saber de sus miembros y su práctica en los negocios inspiran una perfecta confianza en sus decisiones, y ya porque así conviene para mantener la unidad de doctrinas y fundar una jurisprudencia uniforme. Las veleidades de la política y la continua mudanza de los ministros quebrantarían el hilo de las tradiciones administrativas, que solo puede guardar en depósito un cuerpo permanente,

extraño á las querellas de los partidos y compuesto de personas que si no son inamovibles segun la ley, deben serlo por voluntad del Gobierno.

Infírese de todo lo expuesto que el Consejo Real ejerce una cuasi-jurisdiccion, porque *en el hecho* decide sin ulterior recurso las materias contenciosas, aunque *en derecho* sea el Monarca quien pronuncia las sentencias y por su autoridad solamente causen ejecutoria.

**1814.**—Todas las resoluciones del Monarca por consulta del Consejo Real en pleno ó de alguna ó algunas de sus secciones, así las que eleva al Gobierno en los negocios contenciosos como en las contiendas de competencia, se publican autorizadas con la firma del ministro de la Gobernacion (1). Fúndase esta providencia en dos razones principales, á saber: el carácter de resoluciones generales inherente á las consultas y de reglas que fijan la jurisprudencia para casos análogos, y el decoro debido al elevado cuerpo de quien aquellas proceden. A las razones expresadas en la ley pudiéramos añadir otra de gran peso, cual es la responsabilidad del ministro no con bastante claridad aceptada, cuando era el subsecretario quien firmaba los actos del Consejo Real.

**1815.**—Como tribunal administrativo corresponde al Consejo Real conocer:

I. De las competencias de jurisdiccion y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas.

II. De la resolucion final de los asuntos contenciosos, ya decida en primera y única instancia, ó ya en grado de apelacion (2).

**1816.**—Conoce en primera y única instancia:

I. De las demandas contenciosas sobre el cumplimiento, inteligencia y rescision de los contratos celebrados directamente por el Gobierno ó por las direcciones generales de los

(1) Real decreto de 13 de febrero de 1847.

(2) Real decreto de 22 de setiembre de 1845, art. 9.



diferentes ramos de la administracion (1). Antes se comprendia en este artículo la *civil* solamente; anomalía singular porque no hay razon alguna, ni grave, ni leve, para excluir los contratos celebrados por la administracion militar de la ley comun á todos. Es un error contra el cual conviene protestar diariamente en nombre de los principios, la pretension de constituir dos administraciones aparte, como si el Gobierno no fuese uno solo, ó como si pudiéramos admitir un estado dentro del estado.

II. De las demandas contenciosas á que dieren lugar las resoluciones de los ministros, cuando el Gobierno acuerde previamente someter á su conocimiento las reclamaciones de las partes (2).—Este acuerdo previo se requiere para proteger la independencia de la accion administrativa, quedando el derecho de los particulares bajo la salvaguardia de la responsabilidad ministerial.

III. De los recursos de reposicion, aclaracion y revision de sus providencias y resoluciones (3), pues las sentencias de los tribunales supremos no pueden ser revocadas ni corregidas sino por ellos mismos, ni las decisiones del Rey sino por el Rey.

**1817.**—Conoce en segunda y última instancia:

I. De los recursos de apelacion y nulidad contra las sentencias de los Consejos provinciales, porque es tribunal de alzada con respecto á ellos, cuando fueren relativas á contratos administrativos, caducidad de concesiones de aguas, minas y privilegios industriales, contribuciones, servidumbres públicas, expropiacion; y en general, en todos los casos en que procede la via contenciosa segun las leyes, si el interés del litigio ó valor de la demanda, pudiendo sujetarse á una apreciacion material, llega á dos mil reales, reservando las cuestiones del fuero comun á los tribunales competentes (4).

(1) Reglamento de 30 de diciembre de 1846 sobre el modo de proceder el G. R. art. 1, y real decreto de 17 de julio de 1849.

(2) Reglamento citado, art. 1, §. II.

(3) *Ibid.*, §. III.

(4) *Ibid.* art. 2, §. I. y reglamento de 1.º de octubre de 1845, art. 62.

II. Y de los que intentaren las partes contra las providencias de cualquiera otra autoridad que entienda en primera instancia en negocios contencioso-administrativos, porque ejercen jurisdiccion de primer grado.

Asi conocen:

i. De los recursos contra las decisiones de la Junta de clases pasivas, cuando los particulares creyesen lastimados sus derechos (1).

ii. Del recurso de nulidad contra las decisiones del Tribunal de Cuentas (2).

iii. De los recursos contra las decisiones de los ministros, cuando proceden como jueces de excepcion.

La seccion de lo contencioso prepara las resoluciones finales dictando al efecto las providencias de actuacion convenientes y decide el Consejo en pleno.

## CAPITULO VIII.

### Del procedimiento ante los Consejos provinciales.

1818.—Procedimientos administra- 1849.—Distintos de los civiles.  
tivos.

**1818.**—Las leyes no señalan trámites precisos para deducir el particular su derecho ante los ministros, los gobernadores de provincia ó los alcaldes de los pueblos cuando proceden como jueces de excepcion; pero sí prescriben reglas de estricta observancia con respecto á los juicios administrativos, cuando son los tribunales á quienes de ordinario compete esta jurisdiccion, los encargados de resolver las cuestiones contenciosas.

**1819.**—Hay, pues, principios ciertos é invariables que determinan la manera de proceder ante los tribunales administrativos, reglas de instruccion que guardan mucha analogia con las

(1) Real orden de 10 de febrero de 1850.

(2) Ley de 25 de agosto de 1851, art. 52.