

BREVES CONSIDERACIONES

SOBRE LA REFORMA DE 1894

EN LA

JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Y SOBRE LAS NUEVAS Y HONDAS

TBABAJO LEÍDO POR EL **Excmo. Sr. Sonde de Tejada de Yaldosera** EN LA SESIÓN DEL 10 DE JUNIO DE 1902.

Pocos meses ha que se promovió en lugar culminante y autorizado ¹ una interesante discusión en que se debatió incidentalmente la legitimidad y procedencia de la reforma de la ley de 13^x de Septiembre de 1888 sobre ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, llevada á cabo por Real decreto de 22 de Junio de 1894, y muy señaladamente en el punto relativo á la facultad que la ley reformada concede al Gobierno para declarar la inexecución de las sentencias en determinados casos.

No es menester mucho esfuerzo para persuadir, á quien fije su atención en el asunto, que dicha reforma fué en todos sus extremos tan legítima coráo procedente.

Todos los que de esta materia se ocupan saben que el artículo 30 de la ley de Presupuestos de 1892-93 ordenó que se procediese á reorganizar todos los servicios, aunque es-

1 Senado, sesión del 7 de Marzo de 1902.

tuviesen organizados por leyes especiales, y á simplificar los procedimientos administrativos, reformando la organización y procedimiento de los Tribunales de lo Contencioso-administrativo *«en los términos que mejor condujesen á la más rápida y acertada resolución de los asuntos de aquél orden»*.

Comenzó el Gobierno, para suplimentar el segundo extremo, por expedir el Real decreto de 28 de Julio de 1892, reorganizando el alto personal y el subalterno del Tribunal de lo Contencioso-administrativo, que dejó reducido el primero al Presidente y siete Ministros *, estableciendo como consecuencia forzosa de esta reducción, bija de necesarias economías, la sustitución de aquellos funcionarios por Consejeros de Estado en casos de incapacidad para la asistencia, fijando la composición del Tribunal, para los fallos, conforme á la calidad de los negocios, determinando las condiciones precisas con arreglo á las que podría el fiscal desistir del recurso que hubiera entablado, ampliando en un mes el plazo señalado por el art. 84 de la ley anterior para dar cuenta al Tribunal del cumplimiento de las sentencias, cuando mediare justa causa, y ordenando que en los pleitos de segunda instancia que en lo sucesivo se entablasen, cuando las sentencias sean confirmatorias de las aprobadas, contengan condena de costas para la parte apelante. A vuelta de estos preceptos, queriendo dicha soberana disposición que la reforma del procedimiento contencioso-administrativo fuese realizada con la debida madurez y acierto, encomendó el estudio y desenvolvimiento de la misma, á los fines establecidos en el mencionado art. 30 de la ley de Presupuestos, á una Comisión compuesta de personas cuyos cargos y anteceden-

I Posteriormente, por Real decreto de 31 de Diciembre de 1900, se han reducido á cinco, suprimiendo la plaza de Presidente, número insuficiente para el desahogado desempeño de las tareas del Tribunal.

tes fueran garantía de que el propósito del legislador habría de quedar satisfecho.

Propúsose la mencionada Comisión, como base de sus trabajos, respetar los principios que informaron la ley de 13 de Septiembre de 1888 en sus preceptos substanciales, huyendo de toda reforma radical, siquiera se expusiese, según la misma Comisión hizo constar en su exposición de motivos, á que su trabajo se estimara como en exceso modesto; y tanto cuidó de llevar á cabo este propósito, que, á pesar de que el Real decreto de 25 de Noviembre de 1890, resolviendo un recurso extraordinario de revisión, había declarado que era de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa conocer de la validez, inteligencia, efectos é incidentes de las ventas de bienes sujetos á la desamortización, contra lo que había resuelto el Tribunal central con presencia del art. 4.º de la ley de 1888, que excluye del conocimiento de dicha jurisdicción las cuestiones en que el derecho que se alegue como vulnerado sea del orden civil, acordó no proponer la alteración de la ley por medio de una aclaración que se relacionase con la doctrina sentada en la mencionada resolución soberana, fundada en que en tales cuestiones el Gobierno se presenta, no como persona jurídica, igual en sus derechos á los particulares, sino como poder social; y se limitó á llevar el precepto que se desprende de esta doctrina al Reglamento, «cuya índole alterable permite que, si andando el tiempo prevaleciese el criterio contrario, por muchas inteligencias apoyado, pueda lograrse que se haga efectivo sin alterar el texto de la ley» *.

Era i' spiración nacida de diferentes principios la de comprender en la acción del recurso contencioso-administrativo

1 Exposición de motivos de la Comisión.
UEM'RIAS, TOMO IX

algunos asuntos de Guerra y Marina en que á la sazón no procedía. Pero otro criterio contrario y más extendido tendía á ampliar en dichos asuntos las exclusiones de la jurisdicción expresada. En su deseo de respetar lo existente en todo lo esencial, no quiso la Comisión pronunciarse por ninguno de los dos criterios y se limitó á hacer presente al Presidente del Consejo de Ministros que si entendiéndose que debía prevalecer el de ampliar las exclusiones, habría de traducirlo en precepto en la ley constitutiva del Ejército, pendiente entonces de la discusión de las Cortes; pues como el art. 4.º, párrafo 4.º de la ley de 13 de Septiembre de 1888, dispone que no corresponderán al conocimiento de los Tribunales de lo Contencioso-administrativo las resoluciones que se dicten con arreglo á una ley que expresamente las excluya de la vía contenciosa, era evidente, á juicio de la Comisión, que con que dicha ley constitutiva hiciese la declaración oportuna respecto de los negocios de que se trata, con mayor ó menor alcance, quedaría la materia excluida del conocimiento de ellos en tanto grado cuanto dicha ley determinase.

El Gobierno conservó en la ley reformada el texto de la ley anterior, excluyendo de la vía contencioso-administrativa así las resoluciones que se dictasen consultadas por el Consejo Supremo de Guerra y Marina, como Asamblea de las Órdenes militares de San Hermenegildo, San Fernando y Mérito Militar, como las Reales órdenes que se refieren á ascensos y recompensas de jefes y oficiales del Ejército y Armada por merecimientos contraídos en campaña y hechos de armas, ó á postergaciones impuestas reglamentariamente. Es visto, pues, que no hubo alteraciones en tan importante materia.

En el procedimiento propiamente dicho fueron pocas y

no sustanciales las reformas que se propusieron, y todas ellas hijas de la experiencia y del deseo de perfeccionar (aquel).

Señalaremos entre ellas la que se dirigió á evitar la confusión de conceptos que envolvía la ley de 13 de Septiembre de 1888 en lo que se relaciona con las excepciones *dilatorias*, á las que se quitó este calificativo, que no se acomodaba con su condición y naturaleza en el procedimiento contencioso-administrativo, pues en realidad, y salvo en un solo caso, dichos recursos producían y producen el efecto de concluir el pleito sin que haya términos hábiles de que renazca. Ese caso es aquel en que el Tribunal se declara incompetente, no por no admitir la resolución reclamada recurso alguno, sino por ser el asunto de la competencia de otra jurisdicción.

Consistió, en resumen, la reforma en materia de excepciones en eliminar el concepto de *incompetencia*, cuando el recurso se interponga fuera de los plazos legales, reservándole para aquel en que el asunto no pertenezca á la jurisdicción contencioso-administrativa *.

Es otra de las reformas la que modifica la dureza del artículo 35 de la ley de 1888, que exigía que al escrito interponiendo el recurso se acompañase necesariamente el documento ó documentos que acrediten el carácter con que el actor se presenta en juicio, so pena de extinguirse la acción. La Comisión propuso, y así quedó establecido, que cuando la excepción alegada fuese la de falta de personalidad ó de defecto legal y la parte á quien se atribuye entendiera que no debían imputársele las omisiones en que se fundase, pudiese pedir dentro de tercer día que el Tribunal concediese

1 Art. 46 de la ley reformada.

un plazo para completar la personalidad ó subsanar los defectos, y que el último pudiese acordarlo señalando un término que no excediese del que mediase desde el día en que se dedujo el recurso hasta aquel en que finalizase el plazo para interponerlo. De este modo quedó evitada en ocasiones la pena dura de la caducidad por defectos no substanciales, sin incurrir en la excesiva benevolencia, que podría ser premio de la negligencia, de permitir que se presentasen los documentos abriendo de nuevo el plazo para interponer el recurso.

No era claro el pasaje respectivo de la ley anterior que expresaba que el demandado pudiese solicitar el recibimiento á prueba cuando se alegase una excepción á la demanda. La reforma aclaró esta facultad, dejando á la discreción del Tribunal si se ha de practicar ó no la prueba pretendida ó parte de ella.

Recayó otra de las reformas sobre la materia de apelaciones, conforme á lo que queda expuesto. El Decreto de 28 de Julio, deseoso de descargar al Tribunal de lo Contencioso de parte de las numerosas alzadas que se interponían, había dispuesto, como medio de poner alguna limitación á dicho recurso, que las sentencias en grado de apelación que fuesen confirmatorias délas apeladas, llevasen consigo la condena de costas para la parte apelante en los pleitos de segunda instancia que en lo sucesivo se entablasen. La Comisión, aceptando la reforma, exceptuó las apelaciones que se interpusiesen en nombre de la Administración y en asuntos sobre cobranza de contribuciones, impuestos y demás pagos ó ingresos del Tesoro. El interés del fisco abona suficientemente esta propuesta para que sea necesario explicarla; pero, como con arreglo al art. 62 del Reglamento por que se regía el Tribunal, los representantes de la administración

• -

estaban obligados á apelar de todo auto ó sentencia que les fuese desfavorable, y esta obligación absoluta no se conciliaba con la obligatoria imposición de costas, la misma Comisión, á fin de evitar perjuicios á la Administración en el caso indicado, propuso, y así se acordó, que se autorizase al Fiscal para que pudiera, con ciertas condiciones, desistir de aquellos recursos.

Nadie podrá ver con razón una alteración substancial en la modificación del precepto de la ley de 1888 que ordenaba que el voto particular del Ministro del Tribunal de lo Contencioso que disintiese del parecer de la mayoría y lo formulase debidamente, se publicase con la sentencia y se notificase con ésta. Obedecía aquel precepto al deseo de que los actos todos del Tribunal saliesen á la luz del día, cual si se ejecutasen bajo campana de cristal, y pudiesen ser objeto de la pública censura; pero indudable es que las sentencias perdían en autoridad y prestigio en casos tales é inspiraban pesares estériles á los interesados que no eran favorecidos por aquéllas, sobre todo cuando esto sucedía por escaso número de votos y acaso por uno solo. La nueva ley acomodó la reforma á la práctica actual de los Tribunales civiles, y muy señaladamente del Tribunal Supremo, en cuya categoría está colocado dentro de su esfera el Central de lo Contencioso.

De escasa entidad, son, salvo una, las demás reformas que la Comisión propuso se llevasen á la ley, pues ni el precepto de que se pudiesen revisar en vía contenciosa las resoluciones administrativas de primera instancia que se declarasen lesivas por el Gobierno sin necesidad de agotar previamente la vía gubernativa encerró innovación alguna, pues así se observaba sin contradicción desde que se dictó la ley de 31 de Diciembre de 1881 sobre procedimiento en las reclama-

ciones económico-administrativas, cuya base 5.^a expresamente lo ordenaba, ni pueden estimarse de trascendencia las modificaciones introducidas en lo relativo al recurso de nulidad y al extraordinario de revisión. Se trata de alguna mudanza de palabras y desenvolvimiento de conceptos respecto del segundo punto, en evitación de repeticiones de trámites, y de sanas diferencias de tramitación respecto del primero, distinguiéndose en beneficio del buen orden legal entre la solicitud sobre la subsanación de faltas cometidas en la preparación del recurso de nulidad y este mismo recurso; estableciendo por quién y con qué trámites se ha de resolver y tramitar aquella pretensión, ya se deduzca en los Tribunales provinciales, ya en el Tribunal Central de lo Contencioso-administrativo, consignando con la separación necesaria el tiempo en que el recurso de nulidad se ha de interponer ante uno ú otro grado de la jurisdicción. En el mismo caso se halla la división que se propuso entre los asuntos de mayor ó menor cuantía, según su entidad fuese mayor ó menor de mil ó dos mil pesetas respectivamente, según se trate de los Tribunales provinciales ó del Central, fijando que en los últimos pudiese prescindirse de la formación de extracto y de la celebración de vista pública, si los interesados no la pidieran.

Lo expuesto basta para persuadir hasta qué punto es inexacta la imputación que se ha hecho á la Comisión que propuso estas reformas y al Gobierno que las aceptó, de haber desnaturalizado la ley de 1888 y roto las bases de la concordia establecida entre el partido conservador y liberal respecto á la sustancia y forma esencial de la jurisdicción contencioso-administrativa. Tampoco se quebrantaron estas bases, ni es formal esta acusación en lo que se relaciona con la alteración del art. 84 de la ley anterior relativa á la sus-

pensión de las sentencias de esta jurisdicción, á cuya facultad, otorgada al Gobierno por aquélla, se agregó la de declarar su no ejecución.

Dejemos hablar á la Comisión antes de pasar adelante.

«Otra deficiencia ha puesto de manifiesto la práctica de la ley de 13 de Septiembre de 1888, y es la relativa á la suspensión del cumplimiento de las sentencias, respecto de cuyo importante particular sólo contiene un artículo que lleva el núm. 84.—Según el mismo, «el Ministro ó Autoridad administrativa á quien corresponda deberá acusar el »recibo de la sentencia en el término de tres días, y dar, en »el de un mes, cuenta de su cumplimiento. Cuando por razones de interés público la Administración estimase necesaria »y acordase la suspensión del cumplimiento de la sentencia, »lo hará saber al Tribunal, comunicándole la resolución, y »sus motivos, y el Tribunal declarará la indemnización que •corresponda al particular por el aplazamiento.»—Como se ve, la ley ha partido del supuesto de que en todo caso es posible cumplir en el término de un mes la sentencia, y dar cuenta además de su ejecución; y aunque el Decreto de 28 de Julio amplió este plazo á dos meses, no es dado negar, por haberse ofrecido el hecho en la práctica, que hay sentencias cuya ejecución requiere, por decidida que sea la voluntad de la Administración de ejecutarlas, plazos aún más largos, como acontece con la que manda dejar libres y expeditos terrenos y locales ocupados por una explotación ú obra pública y reponer las cosas al estado que tenían antes. — En estos casos es forzoso disponer que cuando la naturaleza del fallo no permita la completa ejecución material de la sentencia en los plazos señalados, baste con dar conocimiento al Tribunal de las medidas adoptadas para cumplir lo juzgado.—Y no es esto solo; la lectura del segundo párrafo del

artículo transcrito convence de que la ley no ha previsto que existan otras razones, para que la sentencia deje de ejecutarse, que las de interés público; siendo innegable, porque los hechos lo han demostrado, que puede ocurrir también que la ejecución de la sentencia haya venido á ser imposible, ó materialmente, por haber dejado de existir la cosa ó derecho á que se refiera, ó legalmente, por haberse promulgado una ley que prohíba ó impida la ejecución de lo mandado.— Por otra parte, la ley no se refiere más que á la suspensión del cumplimiento de la sentencia; siendo notorio, por lo ya expuesto, que ha de ser más frecuente que el caso de mera suspensión el de no ejecución. Dicho se está que, cuando lo que se acuerda es sólo la suspensión, debe entenderse por plazo definido ó indefinido, pero permitiendo en el que obtuvo la sentencia la razonable esperanza de que un día la suspensión tenga término y se ejecute lo juzgado; y no puede comprenderse contenido en el precepto legal, que se refiere sólo á la suspensión, aquel otro caso en que lo que se acuerda no es suspender la ejecución de la sentencia, sino que deje ésta de cumplirse, por ser imposible material ó legalmente, ó por oponerse á ello graves y extraordinarias razones de interés público.—Aun cuando éstos son los principales motivos de los artículos que la Comisión propone en el lugar correspondiente, otro punto había señalado la práctica de la ley como necesitado de mayor desarrollo. Tal es el de la indemnización que proceda por la suspensión ó por la no ejecución de la sentencia. — Habíanse dividido las opiniones de tal modo, que era imposible llegar aun acuerdo. Unos sostenían que la frase de la ley «y el Tribunal declarará la indemnización que corresponda al particular por el »aplazamiento», era preceptiva y suponía, tanto la obligación en el Tribunal de hacer aquélla declaración, como el derecho

de la parte á una indemnización por todo aplazamiento en la ejecución de la sentencia. Otros, por el contrario, entendían que, con arreglo á dicho precepto, el Tribunal debía declarar la indemnización correspondiente, pero admitiendo la posibilidad de casos en que no procediese otorgar ninguna.—Estuviese el acierto con unos ó con los otros, precisa confesar que el texto de la ley da consistencia á una duda racional, pues que á ambas interpretaciones se presta; y en esta situación, como no es imposible, ni niucho menos, concebir casos en que el aplazamiento no entrañe perjuicio que deba ser indemnizado, parece preferible atribuir al Tribunal que, no sólo resuelva respecto de la cuantía de la indemnización, sino también en cuanto á la procedencia ó improcedencia de ella.—Consecuente la Comisión con este criterio, así como distingue entre los casos de suspensión y los de no ejecución de las sentencias, así distingue también en el procedimiento que ha de seguirse para resolver si procede indemnizar y para la fijación de la cuantía de la indemnización.—Aunque todo lo que se relaciona con la ejecución de la sentencia es una continuación del juicio y parece corresponder al Tribunal, razones poderosas de conveniencia aconsejan evitar que, cuando se trate de la no ejecución, sea él quien vuelva á conocer del asunto, reservando este extremo al juicio y resolución de las Cortes. Al efecto, la Comisión propone que cuando se acuerde por el Gobierno no ejecutar una sentencia, además de dar cuenta al Parlamento en el término de un mes de la resolución ministerial y sus motivos, lleve á las mismas un proyecto de ley, producto de un expediente que se instruya al efecto, y en que se proponga, si procediese, ya la indemnización, ya la manera de atender en otra forma á la eficacia de lo resuelto por el Tribunal.»

Con arreglo á estas premisas se redactó el art. 84 de la nueva ley, en estos términos:

«El Ministro ó Autoridad administrativa á quien corresponda, deberá acusar el recibo de la sentencia en el término de tres días, y dar en el de un mes cuenta de su cumplimiento.

Cuando por justa causa, que se expondrá al Tribunal, no sea posible hacerlo, se entenderá prorrogado aquel término por otro mes.

Si la naturaleza del fallo no permitiese la completa ejecución material de la sentencia en los plazos señalados, deberá, dentro de los mismos, darse conocimiento al Tribunal de las medidas adoptadas para verificarlo.

Comunicadas las sentencias del Tribunal de lo Contencioso al Ministerio que corresponda, examinará éste, en los casos dudosos, si, por razones de interés público, debe suspenderse temporalmente la ejecución de aquéllas, ó si por las propias razones de interés público, ó por haberse hecho imposible, material ó legalmente, el cumplimiento de lo mandado, fuese necesario acordar la no ejecución de las sentencias.

En el primer caso, acordada la suspensión, se hará saber al Tribunal, comunicándole la resolución y sus motivos, y podrá llevarse á efecto, si ya no lo estuviere, lo mandado en la Real orden recurrida.

El Tribunal, á instancia de parte, podrá acordar en su vista la indemnización que deba satisfacerse al particular por el aplazamiento, si procediese; y el Gobierno, dentro del primer mes de estar abiertas ó constituidas las Cortes, dará cuenta á éstas de la suspensión y sus fundamentos.

Cuando no haya posibilidad de cumplir la sentencia, el Gobierno lo declarará así. en resolución motivada, de que

dará cuenta á las Cortes en el primer mes de estar éstas abiertas ó constituidas.

Lo mismo se hará cuando, pudiendo cumplirse la sentencia, estime el Gobierno, por razones de interés público, que no debe llevarse á efecto su ejecución. En este caso, el Ministro á quien corresponda deberá someter á las Cortes, dentro de los dos meses siguientes, al día en que les dé cuenta de su acuerdo, y previa audiencia del Consejo de Estado en pleno, un proyecto de ley determinando la indemnización que haya de concederse en equivalencia del derecho declarado por la sentencia, ó la manera de atender en esta forma á la eficacia de lo resuelto por la misma.»

Dedúcese del razonamiento de la Comisión y de la redacción del artículo lo siguiente: 1.º Que cuando se trata de la mera suspensión de las sentencias por razones de causas cuya existencia sólo es temporal y transitoria, conserva íntegra el Tribunal la facultad que le dio la ley de 1888 de resolver respecto de la cuantía de la indemnización, otorgándosele además la facultad de apreciar la procedencia de la misma, porque la experiencia ha demostrado que casos hay en los cuales dicha indemnización no sería pertinente por razones análogas á las que se indicaron al tratar de la inejecución de las sentencias. 2.º Que habiendo demostrado la misma experiencia que las causas de no llevar á efecto la ejecución de la sentencia pueden ser de un orden permanente, y no hallándose previsto por el legislador de 1888 la subsanación de esta deficiencia, no sólo se imponía, sino que estaba dentro de las facultades concedidas al Gobierno por el art. 30 de la ley de 1892 anteriormente citada, como reforma necesaria que era del procedimiento contencioso-administrativo, en cuanto llenaba un vacío del mismo procedimiento. 3.º Que las causas que producen la inejecución de

la sentencia pueden fundarse, no solamente en razones de interés público, como estaba ya prescrito respecto de la suspensión, sino en existir imposibilidad material ó legal para el cumplimiento de lo mandado. 4.º Que en el caso de existir la imposibilidad á que se refiere la conclusión anterior, el Gobierno debe declararlo así en resolución motivada, de que 'dé cuenta á las Cortes en el primer mes de estar abiertas ó constituidas. 5.º Que cuando el incumplimiento se base en razones de interés público, además de dar el Gobierno cuenta á los Cuerpos Colegisladores en iguales términos que en el caso anterior, el Ministro respectivo deberá someter á los mismos, dentro de los dos meses siguientes al día en que haya dado cuenta de su acuerdo y previa audiencia del Consejo de Estado en pleno, un proyecto de ley determinando la indemnización que haya de concederse en equivalencia del derecho declarado por la sentencia, ó bien la manera de atender en otra forma á la eficacia de lo resuelto por la misma.

Nada más lógico ni más natural que la intervención del Poder legislativo en este caso de verdadero conflicto entre el interés público y el derecho del particular, habiendo acertado, á nuestro juicio, la ley reformada con el único medio autorizado ó imparcial de resolverlo, ya por medio de una indemnización pecuniaria, ya, si ésta no se acomodase por varias razones á la índole del asunto, por otros medios eficaces para satisfacer el derecho del favorecido por la sentencia.

Verdad es, como se ha hecho notar por persona autorizada, que ninguna de las dos formas de indemnización ó de compensación, llamémoslo, así, otorga el artículo para el caso en que la sentencia deje de cumplirse por razones de imposibilidad legal ó material; pero hasta fijarse en la diferencia

de casos para comprender las diferencias de criterio que el redactor de la ley adoptó.

En el caso de inexecución por razón de interés público, hay algo como de expropiación de un derecho reconocido y, por decirlo así, realizable. La indemnización, pues, es consecuencia lógica. Pero no sucede esto en el caso de tropezar el derecho reconocido por la sentencia con obstáculos de tal naturaleza que destruyan, por decirlo así, su realización. Esto es una desgracia para el interesado, independiente de la voluntad del Poder público, que no ha podido ni prevenirlo ni evitarlo. Algo parecido á la destrucción de la cosa litigiosa á virtud de caso de fuerza mayor. Pero aun así y todo, si el Gobierno se equivocó; si la imposibilidad legal no existe; si la especialidad del caso requiriera alguna medida particular, las Cortes, á las que se ha dado cuenta en este caso, lo mismo que en el de inexecución por razón de interés público, pueden ejercitar su potestad fiscal, su derecho de censura, y acusando en su acuerdo el error del Gobierno, si lo hubo en la apreciación del mismo caso, señalar el camino de atender al derecho privado, si resultase ofendido ú atropellado.'

Esto es todo, y diga el crítico imparcial si se puede afirmar que tan fundada reforma desnaturaliza el pacto de que fué producto la ley de 1888. Verdad es que el Gobierno no se ha sometido con frecuencia á los preceptos del art. 84, nuevamente redactado, ó no lo ha interpretado ó aplicado rectamente, declarando inexecuciones de sentencias que eran confirmatorias de Reales órdenes impugnadas, ó sin que existiesen las razones de interés público ni las de imposibilidad legal ó material indicadas, y que este modo de obrar ha convertido aquella facultad extraordinaria en una especie de medio común y corriente de la reforma de las sentencias

del Tribunal de lo Contencioso, no sólo sin limitaciones prudentes, sino á virtud de razones ajenas á los motivos expresados, y hasta de un carácter puramente legal y jurídico y del orden de aquellos que se podrían invocar al hacer uso de un recurso de suprema alzada. Pero todo ello probaría que el Gobierno no ha aplicado siempre rectamente la ley. Puede, por lo mismo, ésta reclamar reformas que encaucen el ejercicio de la facultad de aquél, en condiciones de ser por fuerza mejor cumplidor de su deber legal. Pero no se culpe al precepto mismo, cuyo olvido ó cuyo falseamiento puede dar lugar á una responsabilidad legal del Ministro respectivo en cada caso determinado, mas no á protestas contra la sustancia ó concepto del propio precepto.

Otro tanto puede decirse del retraso en la presentación á las Cortes del oportuno proyecto de ley, ó de que en aquellas no se haya cumplido siempre con el deber de examinar concienzudamente el asunto, ó de haber retrasado las mismas el acuerdo respectivo. Esto podría ser objeto de responsabilidad moral, pero no es imputable al legislador. No sería oportuno remedio al mal el llevar al propio Tribunal la potestad de acordar, en el caso de inejecución, la indemnización ó compensación que corresponda, pues esta facultad sale de la esfera de las de aquél, y señaladamente la de compensación que en defecto de indemnización haya de decretarse: porque medidos ambos remedios por las reglas del derecho estricto, podría ser ruinoso el resultado para el Estado, y por las de equidad vendría frecuentemente á resolverse la decisión en un acto de Gobierno y hasta de política, cosa que es ajena á todo Tribunal.

Pero si el remedio al mal no está en esta traslación de atribuciones, menos lo está en suprimir la reforma de 1894, como equivocada é irreflexivamente hecha, y aun menos el

trasladar la jurisdicción contencioso-administrativa al Tribunal Supremo, por medio de una nueva ley, como está anunciado para plazo próximo, pues tal alteración pondría en manos del Poder judicial, de que dicho Cuerpo forma parte, la potestad de revisar las decisiones administrativas del Gobierno, dando con ello un golpe mortal á la división de los poderes judicial y administrativo, sobre cuya separación reposa en gran parte nuestro sistema político.

Volvamos un poco la vista á los principios. Son las contiendas del orden contencioso-administrativo, esencialmente distintas de las del orden civil, pues la Administración, cuando funciona, no puede perder el carácter de poder. Su acción toda está impregnada de él, y si al desenvolverse tropieza con derechos privados, la cuestión que se origina, jamás puede compararse, ni por su índole ni por sus accidentes, con las contiendas entre particulares, que al ejecutar en la vida privada los actos que nacen del ejercicio de sus derechos afectan, perturban ó destruyen los derechos de otros.

La consideración á los fueros del ciudadano ha podido hacer idear el sistema de traer á la Administración á un juicio solemne en que se depure si los delegados de aquélla entendieron bien ó mal la ley ó reglamento cuya aplicación supone desacertada el reclamante, y en su consecuencia atropellado, ó al menos lastimado su derecho; pero no por esto deja de ser dicha aplicación una función de un poder del Estado que ejercita sus facultades, esencialmente distintas, por esta consideración, de la función ordinaria del particular que usa de su derecho privado. Por eso la cuestión no pierde su carácter de cuestión administrativa. Por eso no es posible considerarla al igual de una contienda entre partes idénticas en derechos. Por eso no cabe estimar á los particulares que en ella juegan con las mismas facultades que

les asisten en las cuestiones ordinarias, ni, por lo tanto, con idéntica acción para citar á la Administración ante los propios jueces, y sujetarla á los mismos procedimientos que están señalados para dirimir tales cuestiones.

En ninguna parte pierde la Administración el fuero, la prerrogativa que le asiste por razón de lo que es y de lo que representa. Y en unos países llevando sus actos al conocimiento de jueces especiales, en algunos al de Tribunales privativos, y en otros reservándose la Administración misma la competencia para conocer de las reclamaciones contra sus actos, se ha establecido una línea divisoria profunda entre los juicios en que se examinan los actos del Poder público administrando, y aquellos en que se ventilan los actos de la vida civil de los particulares ó de las entidades ó personas morales que con aquéllos se equiparan en el derecho, y entre ellas el Estado y las corporaciones que del mismo dependen, cuando ejercitan derechos ó ejecutan actos propios del orden civil.

Tan cierto es esto, que allí donde, como en Italia, se suprimió temporalmente la jurisdicción contencioso-administrativa, la Administración activa se abrogó el derecho de resolver sin apelación en asuntos en que antes conocían los Tribunales contencioso-administrativos. Véanse las palabras en que autor tan competente como Laferriere así lo expresa con referencia á una publicación jurídica muy apreciada é intitulada *L'Archivio jurídico*: "Se ha pretendido dar á las partes nuevas garantías, pasando á la justicia ordinaria asuntos que anteriormente correspondían á la justicia administrativa; pero véase lo que sucede en muchos casos en realidad. Asuntos que hasta aquí tenían un juez natural, si bien elegido en el seno de la Administración, carecen de él, pues no lo tienen ni en la Administración ni entre los Tri-

bunales ordinarios. Esta clase de negocios ha vuelto á entrar en las atribuciones de la Administración activa, donde son tratados sin forma alguna precisa y como simples intereses administrativos. Resulta, pues, que entre nosotros, en multitud de casos, estos negocios no tienen ya juez que los decida, mientras que los franceses, que creemos atrasados en la materia, encuentran siempre un juez en el orden administrativo". Y añade el mismo autor: "Una confesión, más significativa todavía, emanó del propio Gobierno italiano en 1884. Mr. Depretis, Ministro del Interior y Presidente del Consejo, propuso el 18 de Febrero de aquel año al Senado italiano un proyecto de ley cuyo objeto es restituir al Consejo de Estado atribuciones de jurisdicción contenciosa, no para invadir la acción reservada á la autoridad judicial,—dice el preámbulo, — sino para dar juez á negocios que actualmente carecen de él". El Ministro añade "que la necesidad de restablecer aquellas atribuciones del Consejo de Estado ha sido constantemente reconocida".

i

Más tarde se ha realizado el propósito, y actualmente el Consejo de Estado italiano ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa por medio de una de sus secciones con jurisdicción delegada. Dentro de dichos Consejos ó por Tribunales especiales del orden administrativo, se ejerce la expresada jurisdicción, con independencia de los Tribunales del orden civil, en las diversas naciones neo-latinas y en algunas que no lo son, como Austria, Prusia, Baviera, Wurtemberg, Suecia y ciertos cantones suizos.

Todo esto reclama á voces la especialidad administrativa del Tribunal que ha de conocer de la queja de agravio contra el acto de la Administración, al menos en la escala superior de la región en que se gobierna y condena el que intervenga otra entidad, por respetable que sea, que forme

parte del conjunto de Tribunales ordinarios que constituyen el Poder judicial.

Se dice que el principio está quebrantado ya, pues la jurisdicción administrativa en la esfera provincial está confiada á Salas formadas de Magistrados de las Audiencias. El hecho es cierto. Hace años que desaparecieron, por razones políticas que no es esta la ocasión de apreciar, los Consejos provinciales que formaban parte de la inolvidable organización de 1845, y que de entonces acá se ha marchado á la ventura, confiando la jurisdicción administrativa provincial, unas veces á las Diputaciones, otras á las Comisiones provinciales y, por último, á las Salas expresadas con dos diputados provinciales letrados. Pero prescindiendo de que este último elemento representa un tanto la especialidad administrativa, el interés administrativo provincial, y admitiendo que predomina el elemento magistrado, ¿es esta razón para agravar el mal llevando el contraprinipio á la esfera superior, allí donde se falla en alzada y se dice la última palabra en el orden contencioso-administrativo, allí donde se revisan los actos de los ministros, allí donde se reforman y derogan las resoluciones de la Administración superior del Estado?

No se diga que la jurisdicción de que se trata, al ser trasladada al Tribunal Supremo podría pasar con su procedimiento especial, garantía de los derechos del Estado, porque una de dos: ó si dicho procedimiento se respetaba en todos sus desarrollos, con sus recursos extraordinarios y facultades de gobierno, pasaría con los propios defectos que se le atribuyen, ó si así no fuere; perdería la jurisdicción mencionada su carácter especial en el cambio de domicilio. Y esto último es lo que sucedería.

Las cosas caen del lado á que se inclinan, y no transcu-

rriría mucho tiempo sin que la brevedad y baratura de esta jurisdicción, hoy sin par en España, desapareciese, la competencia actual se modificase, el procedimiento se alterase sucesivamente y los recursos protectores del interés público caducasen. La jurisdicción contencioso-administrativa y la materia sobre que recae se fundirían poco á poco en la ordinaria, con todos los graves perjuicios para el interés del Estado y para el principio de gobierno cuya existencia hizo surgir la idea del establecimiento de una y otra en el año octavo de la República francesa.

No faltará quien diga que la jurisdicción contencioso-administrativa perdió sus condiciones especiales favorables al interés de gobierno desde que de retenida se convirtió en delegada, pues vino á quedar su ejercicio encomendado á jueces independientes de la acción del Gobierno é indiferentes á sus derechos y á los intereses del Estado.

Cierto es que, así esta delegación como su ejercicio por jueces inamovibles, constituye una de las bases esenciales de la transacción, de que fué producto la ley de 1888; pero no es menos cierto que, con arreglo á esta misma transacción, dicho ejercicio recae en funcionarios que forman parte del Consejo de Estado, que se inspiran en sus reglas y tradiciones, respiran su atmósfera y participan de sus tendencias y hábitos esencialmente administrativos, condiciones todas que constituyen eficaz garantía de que no han de separar la vista del interés del Estado y de que fijarán en él su mente de una manera más viva que los jueces del orden civil, cuyo oficio es fallar las cuestiones de tuyo y mío con arreglo al derecho estricto, cuyos estudios y conocimientos son, por otra parte, ajenos á la especialidad administrativa, como quiera que las disposiciones y preceptos de este orden, esparcidos en multitud de leyes y decretos de su índole, re-

quieren conocimientos y estudios especiales que absorben, por decirlo así, una vida entera.

Excusa es para muchos, del verdadero retroceso que implicaría la alteración legislativa de que nos ocupamos, lo reducido y pobre de la actual organización del Tribunal Central de lo Contencioso, al que repetidas economías han dejado reducido á un personal escaso é insuficiente sin duda para ejercer sus funciones con la holgura y autoridad que requieren lo cargado y difícil de sus tareas.

Frecuente es en nuestro país que el Gobierno ceda en sus iniciativas á la presión de la opinión, que reclama anuales economías en los servicios públicos, sin parar á veces mientes en que los desorganizan; y cuando aquella debilidad ha dado lugar á que esa desorganización deje anémica y desprestigiada la institución sobre que recae, se diga, quizás por los mismos autores ó cómplices del mal, que por lo desautorizada hay que suprimirla y cambiar de sistema.

Las reglas más elementales del sentido común hacen ver que la medicina de la dolencia no está en esto último, sino en detenerse, ó mas bien retroceder en lo andado y volver en todo ó en parte á aquella organización que se desbarató. Tiempo es ya de abandonar ese eterno tejer y destejer en el orden legislativo, que con admiración de la Europa culta hace de nuestro suelo administrativo terreno de experiencia donde se ensayan sucesivamente los métodos más opuestos y los sistemas más diversos y contrarios. Preciso es volver la espalda á este modo de obrar y acercarnos á la manera de proceder, no solamente de las naciones que no pertenecen á nuestra raza, de suyo variable, sino de las mismas naciones hermanas, que cuentan sus organismos por siglos. No se hable de Inglaterra, que ha necesitado medio siglo de estudio para, no obstante las transformaciones de los tiempos,

variar la organización de los tres antiguos altos Tribunales llamados del Banco del Rey, de Negocios comunes y del Exchequer; y aun esto lo ha hecho refundiéndolos en un Tribunal Supremo único, revestido de todas aquellas atribuciones de los refundidos en él que no eran por demás anacrónicas, y buscando sus jueces dentro de las categorías y condiciones que se requerían para formar parte de dichos Tribunales.

Así proceden las naciones reflexivas. Estas constantes variaciones de sistema; esos continuos cambios y transformaciones, no son propios de pueblos viriles, sino de aquellos que se asemejan á mozos versátiles ó á damas tornadizas.

Caminar mejorando, mejorar perfeccionando, esto es lo serio, y no retroceder al punto de partida para caer en el escollo de donde se salió, que tal sería volver en la materia á la situación jurídica de 1854 y 1868, renegada hasta por los propios autores de los cambios que en aquella se llevaron á cabo en épocas tan perturbadas y en que más que al principio jurídico se obedecía al espíritu político y al estímulo revolucionario.