

1629

DE LAS DEMANDAS

ANTE

EL CONSEJO DE ESTADO.



Biblioteca Unversitaria	
GRANADA	
Ma	B
Estanta	7
Número	17 (5)

363

BIBLIOTECA HOSPITAL REAL
GRANADA

Sala: C

Estante: 001

Numero: 049C291

BIBLIOTECA HOSPITAL REAL
GRANADA

Sala: B

Estante: 2

Numero: 52 (5)



2 400 40

Safa

MADE

R/1980!

DE LAS DEMANDAS

ANTE

EL CONSEJO DE ESTADO,

POR

D. JOSÉ R. MARTINEZ AGULLÓ,

ABOGADO

del Ilustre Colegio de Madrid; Doctor, por premio extraordinario, en derecho civil, canónico y administrativo; Académico-Profesor de la Matritense de Jurisprudencia y Legislacion, y Presidente de su Seccion de Práctica, etc., etc.



MADRID:

IMPRESA DE LA VIUDA É HIJO DE D. EUSEBIO AGUADO,

calle de Pontejos, 8.

—
1880.



BIBLIOTECA HOSPITAL REAL
GRANADA

Sala: C

Estante: 001

Numero: 049C291

BIBLIOTECA HOSPITAL REAL
GRANADA

Sala: B

Estante: 2

Numero: 52 (5)

R/19801

DE LAS DEMANDAS

ANTE

EL CONSEJO DE ESTADO,

POR

D. JOSÉ R. MARTINEZ AGULLÓ,

ABOGADO

del Ilustre Colegio de Madrid; Doctor, por premio extraordinario, en derecho civil, canónico y administrativo; Académico-Profesor de la Matritense de Jurisprudencia y Legislacion, y Presidente de su Seccion de Práctica, etc., etc.



MADRID:

IMPRENTA DE LA VIUDA É HIJO DE D. EUSEBIO AGUADO,
calle de Pontejos, 8.

1880.



Es propiedad.

INDICE.

	<u>Páginas.</u>
PRÓLOGO.....	7
SECCION I.— <i>Condiciones relativas á la naturaleza del acto reclamado</i>	9
§. 1.º— <i>Que la demanda verse sobre materia administrativa</i>	9
§. 2.º— <i>Que la órden impugnada no tenga carácter general</i>	16
§. 3.º— <i>Que la resolucion dictada por la Administracion no lo haya sido en uso de sus facultades discrecionales</i>	18
§. 4.º— <i>Que el acto reclamado sea resolucion final del expediente gubernativo</i>	25
§. 5.º— <i>Que la resolucion final cause estado</i>	29
SECCION II.— <i>Condiciones relativas á la capacidad del demandante</i>	32
§. 1.º— <i>Que el agravio causado lo sea en un derecho preexistente</i>	33
§. 2.º— <i>Que la peticion no tenga más objeto que lo resuelto por la Administracion activa</i>	40
§. 3.º— <i>Que tenga personalidad el demandante</i>	42
§. 4.º— <i>Que el defensor del demandante justifique do-</i>	

<i>cumentalmente la representacion que se atribuye, y que recaiga ésta en Abogado del Consejo.....</i>	45
SECCION III.— <i>Condiciones relativas al ejercicio de la accion.....</i>	47
§. 1.º— <i>Que la demanda se presente dentro del plazo legal.....</i>	47
§. 2.º— <i>Que la demanda se proponga en forma.....</i>	60

PRÓLOGO.

A nuevos tiempos, cuestiones nuevas. Hoy, excepcion hecha de los pleitos que originan ciertos contratos en que está representada casi siempre la opresion de la avaricia sobre la necesidad angustiosa, apenas quedan algunos derivados de la accion incontrastable del dominio; el porvenir de los litigios claramente se vislumbra en lo contencioso-administrativo.

La contencion de esta clase, significando publicidad y discusion de los actos de los gobernantes, garantía para los intereses de los gobernados, problema es que, desde su planteamiento en España en 1845, preocupa sériamente á los hombres científicos, y que, á través de las vicisitudes propias de las instituciones nacientes, se halla en vias de acertada solucion, merced á la reforma introducida el 20 de enero de 1875, fecha que podemos señalar como punto seguro de progreso en la materia.

Desde entonces, por particular aficion al estudio del Derecho administrativo y por especiales circunstancias, hemos seguido paso á paso las sábias decisiones que consulta el Consejo de Estado, y hemos visto el gran número de demandas que han sido rechazadas en el trámite previo de la



procedencia, quedando así los interesados sin la posibilidad de que sus reclamaciones fuesen atendidas, puesto que ni siquiera eran escuchadas.

De esas decisiones hemos sacado diversas notas, y ya que dentro de los límites de nuestro humilde trabajo no quepa desarrollar por completo aquel problema, creemos de oportunidad dar una idea de las

CONDICIONES QUE HAN DE REUNIR LAS DEMANDAS CONTENCIO-
SO-ADMINISTRATIVAS, PARA QUE SU ADMISION SEA PROCEDENTE
ANTE EL CONSEJO DE ESTADO.

Requisitos que presentamos agrupados en tres secciones, relativas á *la naturaleza del acto reclamado*, á *la capacidad del demandante*, y á *el ejercicio de la acción*, procurando resolver las dudas que acerca de estos puntos ofrece el Derecho positivo.

Nada hemos oído en las aulas que se refiera al tema propuesto; muy poco hay en los libros, y para ello sin orden ni clasificación; tampoco se ha dictado ley sustantiva ni adjetiva que fije reglas establecidas por la jurisprudencia. Los apuntes, por consiguiente, que ofrecemos al público, á cambio de sus muchos defectos por ser nuestros, tienen un sólo mérito, el de la novedad; y confiadamente esperamos que él sirva para que nuestro modesto ensayo sea juzgado con indulgencia.

DE LAS DEMANDAS ANTE EL CONSEJO DE ESTADO.



SECCION PRIMERA.

CONDICIONES RELATIVAS Á LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO.

Para proponer la demanda es preciso que exista un acto de la Administración que pueda ser impugnado, porque otra cosa sería tratar de fundar un edificio en el vacío.

El primer grupo, pues, de las condiciones que analizamos, se refiere propiamente á la naturaleza del acto reclamado; y la principal es:

§. 1.º

Que la demanda verse sobre materia administrativa.

Este principio, que parece vulgar, supuesta la verdadera noción de lo contencioso-administrativo, se ha hecho de difícil comprensión para los que no han visto en la nueva especie de juicio más que una forma de todos los ordinarios, y han pretendido que á la autoridad judicial pasasen los negocios contenciosos de la Administración, para que ésta no fuese juez de los propios actos en que habia intervenido como parte.



Para combatir tal delirio, nos parece innecesario traer al debate el origen de los poderes y el desenvolvimiento de los mismos á través de las edades. Todos sabemos que siendo la sociedad tan antigua como el hombre, necesitó de un poder que la dirigiese, por el camino del bien comun, á la mayor felicidad posible; y al constituirse los Estados, sus individuos dieron al Gobierno, puesto que de su voluntad dependia, la organizacion más adecuada á las necesidades de los mismos. Mas suponiendo los pueblos modernos que no debia existir, por arbitraria, y porque á la libertad de los asociados se opone, la suma de los poderes en una sola mano, han establecido generalmente dos grandes baluartes, en que se encierran el poder que legisla y el que ejecuta, estando á la vez dividido este último en diversas funciones, que con separacion corresponden al órden administrativo y al órden judicial.

La Administracion tiene un fin elevado é independiente que realizar, y no puede ser llevada, al ménos como parte de los poderes públicos, á los tribunales ordinarios, sin romper una de las ruedas principales que determinan la marcha regular de la máquina social.

Cuando imperaba el absolutismo, el Gobierno era árbitro de los destinos del país, que sufría las consecuencias de que las ideas se elaborasen en un solo cerebro, de que las resoluciones no respondiesen más que á una sola conciencia. Hoy, que felizmente hemos llegado al régimen representativo, donde es más fácil que se eleven al Gobierno las aspiraciones de todos,

donde de seguro se aprecian los intereses de los más, hemos podido obtener una concesion, un derecho: el de que los actos de la Administracion se revisen, y que esta revision se verifique con formas de juicio, y en discusion pública y solemne.

Así que la Administracion contenciosa, por la exclusiva razon de que no deja de ser Administracion, es la única que puede entender de los asuntos que son objeto de las demandas á que hacemos referencia; y las resoluciones que dicta, repetimos, equivalen á fallos de revision; del mismo modo que los tribunales ordinarios revisan, en casos, sus propias sentencias, sin que se les arguya que son la misma persona.

Por lo dicho, se comprende que los tribunales del orden judicial nunca deben conocer de cuestiones administrativas, ni los centros administrativos de contiendas judiciales. El no haberse meditado sobre esto lo bastante ha producido que se hayan declarado improcedentes multitud de demandas en que jurisconsultos de reconocida ilustracion confundieron la materia, como á veces dejaron de apreciar rectamente las funciones que en el orden administrativo ejerció el Tribunal Supremo.

Este nombre augusto levantaria en nuestro ánimo el deseo de emitir ideas propias acerca del organismo de los tribunales de la Administracion y de su modo de funcionar, si no creyésemos que nos apartábamos de nuestro propósito. No queremos, no, obedecer á tal impulso, y nos limitamos á averiguar qué se entiende por materia administrativa.

Responder que todo acto ejecutado por la Administracion, sería incurrir en un error gravísimo. Porque el Estado, es verdad, se mueve generalmente dentro de la esfera de su superior personalidad, dictando disposiciones que tienden al engrandecimiento público, sin ligarse con nadie, ó entrando en relacion con los particulares, y las resoluciones que así adopta serán discutibles cuando se establezca por ellas algun lazo entre el mismo Estado y otra persona de las que lo forman, á semejanza de lo que vemos en el jefe de familia, cuya autoridad, por lo que toca á la prosperidad de la casa que administra, no puede ser discutida, aunque de los medios empleados para realizar su mision lleguen á surgir derechos y obligaciones entre el mismo y los domésticos; pero al lado de todos aquellos hechos, hay otros que no verifica el Estado en virtud de su autoridad, á la manera tambien que el padre, sin dejar de serlo, ejecuta actos como uno de tantos individuos de su propia casa.

De aquí que establezcamos una distincion: actos realizados por el Gobierno como persona jurídica, á que daremos el nombre de *privados*, que entran en el círculo del Derecho civil ó comun, siendo propios de la jurisdiccion ordinaria; y actos ejecutados por la Administracion en virtud de la superioridad que le concede la alta representacion que ostenta, ó sean *verdaderamente administrativos*, los cuales pueden ser objeto, aunque no siempre, segun luego diremos, de la contencion administrativa.

Mas como frecuentemente acontece que todos estos

actos tienen igual forma de expresion, fundada en el consentimiento por el que se perfeccionan los contratos, suelen surgir para los poco versados en estas cuestiones, dificultades que, siendo granos de arena, aparecen como altísimos montes. Si el contrato es por su esencia un acto privado, arguyen, natural es que su cumplimiento se pidiera ante la jurisdiccion ordinaria; pero nos ata la cláusula acostumbrada y, á falta de cláusula, las bases generales de contratacion pública, que someten las diferencias sobre el convenio al tribunal administrativo, sin razon filosófica que lo aconseje. Sin razon, cierto, para quien no entienda, á la manera que nosotros entendemos, la Administracion. Pero para nosotros es muy claro: no todo contrato con las autoridades del Estado, únicamente los que se relacionen con los servicios y las obras públicas, como es el aprovisionamiento del ejército, deberá ser sometido, en su caso, al conocimiento del Consejo; los que fijen el alcance de un derecho privado, la cesion, por ejemplo, de una propiedad particular, se ventilarán ante los jueces del fuero comun.

Aseguremos bien el anterior principio. No somos nosotros de los que creen que hay materias administrativas *per se*, por su esencia, y otras que lo son porque la ley ha querido que lo sean, y nada mas. Estas adiciones, que los menos respetuosos con lo establecido, llegan á suponer hijas de la arbitrariedad, carecen de todo fundamento. Y no nos señalen, llenos de sorpresa, las cuestiones de minas, de marcas de fábrica y de venta de bienes nacionales, porque les con-

testaremos que las explotaciones de minas obedecen á un interés social, que las marcas representan un papel principalísimo en la industria general del país, y que en las propiedades nacionales se distinguen perfectamente los actos de enagenacion que por el bien público y para sostener las cargas sociales realiza la Administracion, de las cuestiones independientes de la subasta, que son propias, y así lo dice la ley, de los tribunales civiles.

Conocidos los actos meramente privados del Gobierno, y los que corresponden á la Administracion pura, es evidente que los primeros no constituyen materia para las demandas, cuyas condiciones presentamos; pero como con ocasion de los mismos se efectuan á veces los segundos, se ofrece una nueva dificultad al apreciar si los últimos, que revisten toda la forma de verdaderamente administrativos, son capaces de producir una demanda contenciosa.

Pongamos un ejemplo. Se anuncia una subasta de bienes que la Hacienda estima nacionales; un particular se considera con mejor derecho á ellos, y aunque tiene expedito el camino de los tribunales de justicia, lo abandona por de pronto y acude con sus títulos al Ministerio, pidiendo la suspension de aquel acto. La Administracion lo suspende, en efecto; reconoce los documentos, pero al fin dispone que se verifique la subasta. ¿Procede contra esta orden la via contencioso-administrativa? En nuestro concepto, no. Para creerlo así, basta fijarse en el carácter que ha tenido el expediente, sin que sirva el que la Administracion lo

haya instruido; ese expediente no ha sido más que el acto de conciliación sin avenencia, que cierra la discusión en el orden amigable del Gobierno, y abre á la acción reivindicatoria el tribunal competente para que decida con arreglo al derecho civil.

Otras veces, lejos de resolver la Administración y de dar al que reclama un certificado, digámoslo así, del acto conciliatorio, se limita á declararse incompetente, y ora significa al particular interesado que acuda ante los tribunales que viere convenirle, ora revoca sencillamente las providencias dictadas en grado inferior por otras autoridades administrativas. Contra estas declaraciones tampoco cabe, en nuestro concepto, el recurso contencioso, pues admitirlo equivaldría á obligar al Estado á que entendiese en lo que no quiso entender, y no hemos de olvidar que por medio del juicio contencioso se pueden revisar los acuerdos, pero no *crear* materia administrativa.

Análoga doctrina debe sostenerse para los casos en que no es el particular el que da lugar con sus peticiones á que la Administración declare su incompetencia, sino que es el Estado mismo quien la determina, desde el momento en que ordena á sus representantes en los tribunales ordinarios que salgan á la defensa de su derecho contra el que puedan ostentar las demás personas.

¿Y no cabe examinar si se equivocó ó no la Administración al fijar su competencia en sus actos particulares, relacionados con los derechos privados de los demás? Para esto se hallan dispuestos ciertos recur-

sos sumarísimos, de que no es pertinente tratar aquí, que tienen por objeto contener á los poderes públicos dentro de sus respectivas órbitas, pero nunca procede el recurso contencioso, porque la admision de la demanda significaría la irresponsabilidad del Gobierno, ó que éste respondiese ante el Consejo en una forma que no es la establecida para las cuestiones de competencia.

La Administracion contenciosa, pues, no es la llamada á discutir los actos privados de la pura ó activa, ni los que ésta realice fijando cuáles son actos privados y cuáles no. No puede revisar más que los que ejecute el Gobierno como autoridad reglada, cohibida y dominada por la ley, el reglamento ó el contrato. Y aún tenemos que añadir que no todos estos actos exponen á la Administracion á ser citada y á comparecer ante el Consejo de Estado; es necesario que se cumplan otras condiciones, entre ellas:

§. 2.º

Que la orden impugnada no tenga carácter general.

Lo que significa esta condicion, y por qué razones una disposicion del carácter enunciado no puede ser revisada contenciosamente, es tan claro como difícil de explicar un axioma, y tan difícil de explicar como claro. ¡Que todos nos vemos sujetos á la influencia de la luz y del calor del sol, sin necesidad de comprenderlo, y sin que quepa protesta; y todos comprende-

mos, sin que lo veamos, que el calor y la luz eléctrica, producidos por la industria del hombre, han de alcanzar á reducido espacio, del cual podemos librarnos!

Desde luego se advierte que las órdenes generales no las da la Administracion, sujeta á reglas con anterioridad expresamente establecidas, sino respondiendo á necesidades que surgen del organismo social. Son actos que deben llamarse hijos del Gobierno, mejor que de la Administracion, y con esto se indica propiamente su naturaleza. Verdad es que nosotros mismos usamos con frecuencia como sinónimas las palabras Administracion y Gobierno; pero en ciertos casos no es posible confundirlas: el Gobierno comprende más que la Administracion, llamada en tiempos no lejanos Hacienda pública; y mientras en el primero se ocupa con especialidad el derecho político, queda la segunda envuelta en los numerosos problemas del derecho administrativo.

Ejerce con tales medidas la Administracion del Estado funciones del poder legislativo, porque bien se dedica, casi siempre con autorizacion expresa, á preparar reglamentos, decretos y órdenes que aclaran y afirman el cumplimiento de las leyes decretadas y sancionadas, bien á establecer, con la seguridad y responsabilidad consiguientes, las disposiciones que juzga convenir al régimen del país.

Con motivo, en la mayoría de los casos, de necesidades verdaderamente sociales, con ocasion rara vez de reclamaciones particulares, se dictan las resolucio-

nes generales de la Administracion que examinamos; resoluciones que llevan la fuerza de obligar á todos, con el sello de la publicidad que se las da, pues aun cuando se extiendan en determinados expedientes, suelen circularse por los órganos oficiales autorizados.

De lo dicho se desprende, que no existe razon ni justicia para intentar la revocacion de semejantes disposiciones, y por eso no hay derecho para obligar á la Administracion á que conteste un recurso en que sólo se escuchan los ayes del procaz egoismo contra la satisfaccion del bien comun.

Relacionados estrechamente con los actos generales, se hallan los que la Administracion dicta en uso de sus facultades discrecionales, naciendo de ellos otra condicion de las demandas.

§. 3.º

Que la resolucion dictada por la Administracion no lo haya sido en uso de sus facultades discrecionales.

Tambien estos actos son de buen gobierno; tambien en ellos la Administracion se manifiesta como una autoridad inteligente y libre, sin atemperarse á una ley ó reglamento preexistentes; pero se diferencian grandemente de los generales, en que los últimos tienden al bien de la nacion, considerada como una colectividad, mientras los primeros afectan en par-

ticular á los individuos, procurando de un modo indirecto el bien comun. Y por lo que respecta á su influencia en lo contencioso, se distinguen en que los generales no dan lugar á duda alguna, mientras que los discretionales la promueven, porque al fin, como hemos dicho, son actos que afectan de un modo inmediato á los individuos.

Cuáles sean estos actos no los ha fijado hasta ahora disposicion alguna legislativa, ni podia hacerlo sin exponerse á que no tuviera más vida que la que alcanzasen el Gobierno ó las circunstancias que la formaran. Así es que sobre la naturaleza, extension y efectos de los mismos, se han empeñado grandes controversias en el trámite previo de la admision de las demandas. De las más curiosas es la suscitada con ocasion de los recursos presentados sobre la enseñanza.

Asunto vital es el de la Instruccion pública; grandes son los derechos que sobre ella tienen los Gobiernos, pero no son menos grandes sus deberes; pues, como ha dicho un inmortal hombre de Estado (1), la Instruccion pública es la fuente de las fuentes, y á la Administracion le corresponde abrir sus senos, aumentar sus aguas, conservar sus raudales, porque con la instruccion todo se mejora y florece, y sin ella todo decae y se marchita. De aquí el que el magisterio se haya considerado como un sacerdocio; de aquí el que la ley haya tratado de recompensar con esta-

(1) Jovellanos.



bles garantías los trabajos de los sacerdotes de la ciencia.

Pues bien, la legislación actual, que se acredita de prudente, por el largo tiempo que está en práctica, dispone que *ningun profesor pueda ser separado sino en virtud de sentencia judicial que le inhabilite para ejercer su cargo, ó de expediente gubernativo formado con audiencia del interesado y consulta del Real Consejo de Instrucción pública, en el cual se declare que no cumple con sus deberes, que infunde en sus discípulos doctrinas perniciosas, ó que es indigno por su conducta moral de pertenecer al profesorado*. A propósito de cuyo precepto se ha ventilado el alcance de los actos discrecionales.

Al hacernos cargo de esa discusión, para nada hemos de entrar en la política, cizaña no más del campo de los estudios á que nos dedicamos. Si las demandas presentadas por catedráticos separados de sus cargos han sido casi constantemente rechazadas á consulta del Consejo de Estado, nosotros, en nombre de los sagrados principios legales que acabamos de consignar, hemos de exponer nuestra humilde opinión, contraria á la del Consejo: pero no hemos de prejuzgar por esto cuestión alguna de fondo de las que las demandas entrañaban, porque el creer que debieron ser discutidas, no significa que en definitiva debiesen ser revocadas las órdenes que se reclamaban.

Se ha fundado el primer Cuerpo Consultivo de la Nación, en que los demandantes no basaban su recurso en infracciones de las formas que prescribe la ley

para la separacion de los profesores, ni en que esta separacion reconociera causa distinta de las que la misma ley expresa, sino en la apreciacion de esta misma causa. Claro es, segun veremos luego, que si los demandantes se hubiesen fundado en aquellos motivos, su recurso tendria señales evidentes de procedencia; pero aun haciéndolo en los que lo hicieron, tambien creemos que debió de ser admitido.

Suponer que estos actos de separacion no resuelven cuestion alguna de derecho por ser sólo manifestacion del criterio moral de los Gobiernos, es cegar, lejos de conservar, los caudales de la enseñanza. El apreciar si un catedrático cumple ó no cumple con sus deberes, no puede ser obra única de la Administracion activa, desde el momento en que esta resolucion se pone en duda, sino que debe ser consecuencia de una interpretacion justa de la ley, que marca taxativamente estos deberes. ¿Cómo hemos de aceptar que se trata sólo de apreciaciones morales del Poder público? Sanciónese esa tésis, y no se admitirá ninguna demanda; porque toda resolucion no es más que la apreciacion moral que del negocio hace la persona que lo falla, acuerdo que se toma bajo la responsabilidad del que lo dicta. Si la jurisprudencia no ha de seguir distinto rumbo que el que ha emprendido en la fijacion de estos actos, sería más sincero que se borrara el precepto transcrito, sustituyéndolo por otro que dijera: Cualquier profesor podrá ser separado de su cátedra, mediante expediente en que se manifieste la voluntad libérrima del Gobierno.

Insistiendo en lo que respecta á la enseñanza, si de los asuntos puramente personales pasamos á los que en contraposicion pudiéramos llamar reales, es decir, si desde los catedráticos pasamos á las cátedras, hemos de observar iguales errores. Trátase de un Ayuntamiento á quien se obliga á sufragar los gastos de escuelas distintas de las que, en concepto del demandante, establece, con arreglo á su vecindario, la ley de Instrucción pública, y el Consejo consulta la inadmisión del recurso. Bórrense, pues, también las garantías concedidas al peculio de los Municipios por la legislación que examinamos, en atención al número de sus habitantes, y no se permita que se discutan las apreciaciones del Gobierno ni aun respecto de los hechos y de los números; es asunto referente á la organización del servicio de la enseñanza, y el Ministerio no puede equivocarse al considerar que corresponden contadas escuelas á un vecindario, al que la ley ha asignado diversas. Se trata de establecimientos benéficos regidos por escrituras ó leyes fundacionales, y el Gobierno no consiente que se alteren sus acuerdos, á pesar de las mismas escrituras, porque no puede despojarse de sus facultades discrecionales. Táchense igualmente de la legislación de Instrucción pública las concesiones otorgadas á los patronos y administradores de aquellas fundaciones, y no se consienta examinar las causas ni los hechos que motivan las determinaciones del poder público.

De este modo se habrá consumado un trabajo, aprobado por la jurisprudencia del Consejo, pero que no

está conforme, en nuestro sentir, con las prescripciones que rigen la enseñanza (1).

No significa lo que acabamos de decir que desconozcamos la importancia debida que tiene el Gobierno, y podríamos presentar multitud de actos verdaderamente discrecionales. Tales son, respecto de las personas, el nombramiento, separacion y suspension de los empleados públicos cuando nada se halla establecido en la ley ni en los reglamentos, ó cuando en los mismos se deja cierta libertad, como sucede dentro de las ternas; porque nadie puede graduar mejor la aptitud de los servidores de la Administracion que la Administracion misma; tales son, respecto de otros intereses, ya ejecutar una obra de ornato público, porque lo mismo en las colectividades que en los individuos, suele ser la belleza del cuerpo social espejo del régimen que le anima, ya atender á la salubridad pública decretando la clausura de un cementerio, porque el hoy de los muertos es el mañana de los vivos.

La dificultad de apreciar los actos discrecionales suele salvarse en las leyes administrativas, bien diciendo que sobre tales y cuales materias no se da recurso contra las resoluciones finales de la Administracion, bien añadiendo, para mayor claridad, que no se

(1) Escrito lo que precede, se dictó en 26 de enero del corriente año (1880), de conformidad con lo consultado por el Consejo, una Real orden que señala nuevo rumbo á la jurisprudencia, por cuanto declara procedente la demanda entablada por los patronos de cierta fundacion, á propósito de las facultades que sobre esta materia les concede la ley de Instruccion pública.

da recurso contencioso; pero cuando la ley no lo fija expresamente, no queda otro remedio que hacer un estudio especial de la cuestion, y observar si la Administracion obró sin trabas ni limitaciones, ó si existia alguna cortapisa á la accion administrativa, que fué desconocida en la resolucion que se tratase de impugnar.

Hasta aquí hemos supuesto que las cuestiones sobre que se iba á discutir habian surgido en épocas de paz y de sosiego públicos. Las azarosas circunstancias que un período anormal lleva consigo, comparables sólo á los azotes que el cielo envia para castigo de los hombres, ejercen poderoso influjo en todos los asuntos, y causan trastornos, si no durables, verdaderos. Uno de ellos es el de que se acepte como discrecional lo que de otro modo no se hubiera consentido.

La guerra sostenida allende los mares en terreno propio de nuestra madre España, tan rica de gloria como escasa de ventura, ha exigido medidas excepcionales para dominar el incendio que há poco humeaba todavía en algunos puntos de la hermosa Cuba. Embargos y desembargos en los rebeldes, contribuciones y servicios, todo se ha puesto por el Gobierno en el altar de la pátria para evitar su desmembramiento. ¡Cómo, pues, se ha de discutir lo que tiene la fuerza de la opinion general que avasalla! ¡Cómo se pretende que las aguas de una inundacion corran por cauces que se formaron para las avenidas ordinarias!

Todos los actos de la Administracion ejecutados en ejercicio de atribuciones discrecionales, pueden venti-

larse nada más que ante la faz del país, en cuyo beneficio hemos dicho que mediata ó inmediatamente se producen. Para ellos está establecida la responsabilidad del Gobierno ante las Córtes. Por eso no puede revisarlos ninguna otra autoridad, y fuera impropio que los particulares acudiesen contra los mismos ante el Consejo de Estado.

Mas si tenemos una demanda que, ocupándose en materia administrativa, no ha tropezado en los escollos de que la órden impugnada tenga carácter general ó se haya dictado en uso de facultades discrecionales, para que prospere será tambien necesario:

§. 4.º

Que el acto reclamado sea resolucion final del expediente gubernativo.

Suelen los particulares, al llegar á este punto, incurrir en dos errores que, procediendo del mismo origen, son completamente distintos: considerar que se halla agotada la via gubernativa cuando no lo está, y no dar carácter final á las resoluciones que lo tienen. En el primer caso, la reclamacion es rechazada porque no ha llegado el tiempo; en el segundo, casi siempre, el recurso no se admite porque el tiempo pasó.

¿Qué signos presentan estas resoluciones finales que no tengan todas las de la Administracion? Si se busca alguno aparente y marcado, será difícil de ha-

llar; pero á poco que nos detengamos lo veremos bien tangible y real. Los negocios tienen, como los individuos, una especie de vida que refluye en ciertos puntos cardinales, á veces es solo uno la entraña capital; y del mismo modo que no se modificará la esencia de un árbol porque se corte alguna de sus ramas, así tambien si se le llega al tronco, dejará de ser árbol, convirtiéndose en madera propia para el casco de un buque ó para cien lanzas de combate. Las resoluciones que llegan á la cuestion capital de los negocios son finales, y no las que se detienen en cuestiones incidentales, ó no determinan aquellas de un modo incondicional, ó sirven únicamente para prepararlas.

De cuestiones incidentales podríamos presentar muchos casos, de los que la mayor parte ocurren en materia de aguas. Pídense concesiones para alumbrar las subterráneas ó para construir acueductos, y los que tienen intereses opuestos al del concesionario, acuden á la Administracion presentando actos aislados de resistencia, que aquella desestima, y lo hace sin que se la deba sujetar á juicio, porque otra cosa sería sancionar que el desconcierto y la morosidad sustituyesen al órden y á la rapidez con que ha de proceder. Hay, además, otro motivo para que entendamos que sobre la resolucion de las incidencias no procede el recurso contencioso, y es que el Gobierno, en su acuerdo sobre el negocio capital, ha de apreciar todos los puntos incidentales, y entonces será ocasion de examinarlos y revisarlos.

Aún puede suceder que, despues de la decision final

del asunto, ocurran nuevos incidentes que se resuelvan por otros actos gubernativos, hijos casi siempre de la ejecucion de la órden definitiva. Estos actos aparecen con todos los caractéres de los finales; y, sin embargo, creemos que no pueden ser llevados á la via contenciosa, pues dependiendo su fuerza de la que tenga la órden principal en que se apoyan, es claro que, en último término, han de seguir la suerte de ésta.

Al encontrarnos con resoluciones en que la Administracion manifiesta que son definitivas siempre que se cumpla alguna condicion por la misma exigida, ¿habrá que aguardar á que se cumpla la condicion suspensiva para reclamar contra la órden? Es opinion bastante generalizada, que en vista del cumplimiento ó incumplimiento de la condicion, el Gobierno mantendrá ó revocará su acuerdo, siendo este último fallo el definitivo, y que mientras tanto el interesado deberá hacer valer sus derechos ante la Administracion pura. Nuestro parecer, por el contrario, fundado en reciente jurisprudencia del Consejo, es que conviene acudir desde luego á la via contenciosa para no esponerse á que el trascurso del tiempo deje consentidos actos que perjudiquen.

No diremos lo mismo cuando la Administracion trate de hacer efectivas responsabilidades pecuniarias con motivo de la instruccion de algun expediente, y antes de practicar liquidaciones procure poner aquellas á cubierto; porque al dictar la resolucion que termine el negocio, tiene la facultad de modificar los indicados

medios de afianzamiento, medios que están sujetos á discusion y reforma durante toda la sustanciacion del asunto, y que, lejos de ser definitivos, se hallan en equilibrio inestable.

Muchos más acuerdos pudieran citarse, en los que parece que hay, y sin embargo, no existe, una resolucion definitiva; pero nunca nos asalta la duda con más visos de verdad, que cuando un Ministerio se inhibe á favor de otro del conocimiento de un expediente. Es indudable que con la órden de inhibicion termina el conocimiento del asunto por parte del Ministerio que la dicta, y es indudable, además, que fuera vano empeño en el interesado oponerse á ella en via gubernativa. Pero esta duda desaparece con el análisis, como se descompone el agua en hidrógeno y oxígeno por los medios de que dispone la ciencia. En la inhibicion se pueden observar dos actos, ó, si se quiere, un acto y el origen de otro: la inhibicion, por parte del que se inhibe, no sanciona ni desconoce derecho alguno sobre el fondo del asunto, produce á lo más un conflicto ministerial, que se ha de resolver con arreglo á los principios constitucionales; y por parte de la autoridad á cuyo favor se ejecuta, hace que empiece á conocer del asunto. ¿Cómo ha de ser, por tanto, el comienzo del expediente aquel acto final que buscábamos?

Hemos sentado que mientras la Administracion activa se halle entendiendo, la contenciosa no puede embarazar su curso, que hasta que recaiga una resolucion final no puede ser revisada por el Consejo

de Estado; y vamos á consignar, segun hemos hecho en las anteriores condiciones que afectan al acto reclamado, la razon fundamental de nuestra opinion, presentando el absurdo que resultaria del principio contrario. Si éste se admitiese, veríamos al Consejo árbitro de la Administracion, porque á cada momento detendria el paso del Gobierno con el exámen de incidencias que se oponen al impulso y á la direccion de los negocios, y, trocándose los papeles, vendria el Cuerpo consultivo á ser ejecutivo, y el Poder ejecutivo estaria siempre pendiente de una consulta, destruyéndose con esto el carácter del verdadero poder público.

Aunque en relacion inversa, como la condicion que se refiere á los actos generales se une á la de los discrecionales, la que acabamos de indicar se relaciona con otra, que debe atenderse en las demandas, aunque en la mayoría de las ocasiones se confunda con ella:

§. 5.º

Que la resolucion final cause estado.

No todas las resoluciones finales causan estado propio de la via contencioso-administrativa, aun cuando todas las resoluciones que causan este estado sean finales.

Nos referimos principalmente á los negocios de la cobranza de contribuciones, de las demás rentas pú-

blicas y de los créditos definitivamente liquidados á favor de la Hacienda, cuyos procedimientos son meramente administrativos, no pudiendo pasar á contenciosos mientras no se realice el pago ó la consignacion de lo liquidado en las cajas del Tesoro público.

La razon de que aquellas resoluciones finales no causen estado, nace de la ley que, así como pudo denegar, concedió el recurso contencioso, mediante una condicion: la realizacion del pago. Y hasta efectuarlo, no pueden los particulares atacar contenciosamente esas órdenes, porque nadie puede librarse de las condiciones de la ley, que fija las relaciones de la Hacienda con los que á ella se ligan y las reglas precisas para la buena *Administracion y Contabilidad del Estado*.

Hay que convenir en que es dura ley la que obliga al individuo, casi siempre ahogado por las olas de la necesidad, á pagar antes de discutir la justicia del pago. Pero se puede tambien responder que no por ser dura una ley deja de ser ley, y que la jurisprudencia del Consejo, teniendo presente que la Administracion, al par que justiciera es benigna, se inclina á establecer que la presentacion de demandas contra órdenes finales que no causan estado, sirve para interrumpir la prescripcion del término fatal de los recursos, pudiendo de este modo los interesados llenar despues los requisitos legales, que coloquen el negocio en aptitud de ser admitido si es procedente, y en este caso, de que se discuta. Existe un medio, por consiguiente, que al ménos mantiene para el deudor, aunque siga apremiado

por rigurosos procedimientos del fisco, la esperanza en la discusion serena de sus derechos.

Hemos venido expresando que los actos reclamados han de ser de la Administracion; pero como quiera que la Administracion comprende distintas autoridades, y no tratamos más que de los recursos contenciosos de que conoce el Consejo de Estado en única instancia, se hace preciso observar, para cerrar el órden de consideraciones que hemos establecido en este primer grupo, que al hablar de Administracion nos referimos á la Central, donde aquellos actos llevan el nombre propio de resoluciones del Gobierno ó de las Direcciones generales, y que han de hallarse comprendidos en los que señala expresamente la ley de 17 de agosto de 1860 como de la competencia de la Sala.

SECCION SEGUNDA.

CONDICIONES RELATIVAS Á LA CAPACIDAD DEL DEMANDANTE.

Supongamos ya un acto de la Administracion activa con todas las condiciones necesarias para ser llevado á la via contenciosa. Queremos someterlo á discusion, ¿tendremos poder para hacerlo? ¡Cuántas veces vemos rechazada la accion porque hemos confundido nuestro interés con el de otro! ¡Cuántas, sorprendidos por la aparicion de obstáculos que amontonaron fuerzas á nosotros extrañas, aunque de nosotros conocidas, hemos de torcer la direccion, pensando en la temeridad del esfuerzo! Despues de las condiciones que se refieren propiamente á la naturaleza del acto reclamado, hay que atender á las que atañen á la capacidad del demandante. Tampoco las hemos visto en ningun libro, ni las hallamos de un modo concreto en ninguna ley; tambien aquí, en vez de hacer una exposicion de doctrina ajena, que, como ajena, sería más autorizada, hemos de seguir presentando la propia, nacida de nuestra misma práctica; y juzgamos que entre estas condiciones es la más interesante:

§. 1.º

Que el agravio causado lo sea en un derecho preexistente.

No necesitamos añadir que el derecho preexistente sea administrativo, despues de lo que hemos manifestado respecto de la materia á que se extiende la jurisdiccion del Consejo. Los derechos particulares de otra especie tienen su lugar y su ocasion, distintos de las demandas que examinamos.

Tampoco se debe confundir la aptitud con el derecho, porque hay casos en que el Gobierno, sin ejercer funciones discrecionales, falta á las leyes administrativas, y sin embargo, no hay derecho particular para reclamar, porque contra esas disposiciones no se da una accion pública. De estos casos, podemos señalar el nombramiento del empleado que hoy ingresase en la Administracion con el sueldo de 2.000 pesetas sin poseer un título profesional, contra cuyo nombramiento serían vanas, por falta de derecho preexistente, todas las protestas de abogados, ingenieros y teólogos. La responsabilidad del Gobierno no debe procurarse por los estrechos medios que presta una contienda en el Consejo de Estado; tiene sancion más alta ante otra clase de poderes.

Y si la aptitud no llega al derecho, ¿cómo han de llevarse á la Sala de lo contencioso las esperanzas ba-

sadas en proposiciones no aceptadas por el poder, que son ménos que las aptitudes? ¿Quién puede privar á la Administracion de que destruya, sin sujecion alguna, lo que en tan débil fundamento se basa? La esperanza así establecida es simiente cuyo fruto no se puede recoger en el campo de los litigios.

Con la palabra *preexistente* hemos querido dar á entender tambien que se trata de un derecho perfecto. Parece ocioso este calificativo, porque se nos dirá que el derecho existe, ó no; y si existe, es perfecto. Mas son tantos los actos de la Administracion que han motivado demandas, al parecer con color de derecho, que ellas nos mueven á expresar terminantemente que no basta ese color. Los variados trámites de los expedientes gubernativos dan lugar á la aparicion de los derechos imperfectos, producidos cuando un centro inferior atiende la súplica del particular, que es desechada por otra autoridad superior. Aquel acto sirve, es verdad, para preparar relaciones definidas de la Administracion con sus administrados; de él puede sacarse el gérmen de derechos y obligaciones, pero por sí solo no constituye nunca derecho perfecto, ni es, por tanto, bastante fuerte para iniciar la contencion administrativa.

Es el derecho algo más que la apreciacion arbitraria de nuestros actos; es la accion que tenemos sobre alguna persona ó sobre alguna cosa; y mientras se reconozca esta accion, no podemos sentirnos agraviados. De otro modo, en la *parte dispositiva* de las resoluciones reclamadas, es donde únicamente puede buscarse el apoyo ó la ofensa de los derechos preexistentes.

Pues así como los *resultandos* no son más que la expresión clara de los hechos importantes que están enlazados con las cuestiones que han de decidirse, los *considerandos* no significan otra cosa que la exposición de la doctrina, de la ley ó de la jurisprudencia aplicable al negocio que se ventila, de manera que se procure que aparezca como deducción lógica la disposición que se establece; y la redacción de esta parte doctrinal no está sometida á reglas fijas, ni tiene otro valor que el de una apreciación particular. Por lo que si en ocasiones, á virtud de los considerandos, padece la lógica, no siendo su falta capaz de crear ni de desconocer derechos, no puede ser discutida ante el Consejo de Estado.

Explicada la significación de los derechos que examinamos, el primero que se ofrece á nuestra vista es el que tiene el interesado de que la autoridad competente, con arreglo á las leyes, resuelva la reclamación que le sea presentada. Si, pues, otra autoridad, arrogándose atribuciones que no le corresponden, decide el negocio, queda vulnerado aquel derecho por un acto que se nombra *abuso de poder*. Abuso que no debe de equipararse al mal uso, aunque ambos se nos presenten confundidos como la luz y la sombra en los indecisos matices del crepúsculo.

Y aún no basta, en nuestro concepto, que el abuso de poder quede reducido á los límites que le hemos fijado para que pueda ser discutido, sino que es menester, además, que la materia resuelta con el abuso de poder sea propia del conocimiento del Consejo. No

ha seguido constantemente esta corriente la jurisprudencia; pero nos inclinamos á ella, porque de lo contrario se podría dar el caso de que, admitida una demanda, no se entrase en el fondo del asunto, aunque se reconociese el abuso, resultando un pleito inútil; ó se entrase, incurriendo en el mismo abuso el alto Cuerpo que trataba de remediar los del Gobierno.

Aparte de este derecho administrativo, ninguno más incontrastable que el que nace de *los convenios*. Como quiera que son ley para las partes, su cumplimiento ó rescision, su validez ó nulidad, su inteligencia y efectos, en suma, producen cuestiones que, fijadas por la Administracion activa, no pueden ser remediadas más que por la contenciosa. El Consejo, colocado en lugar preeminente de la Administracion, y estableciendo el sentido de tan diversos contratos, es como la válvula de una gran máquina que modera, sin extraño auxilio, la tension de los vapores que se producen en su seno.

Lo que no puede motivar demandas contenciosas son las peticiones que á la Administracion se le hacen, con ocasion de los pactos que ella celebra, y que la misma desestima, porque en el convenio no se determinaron, tales como la variacion de condiciones, las prórogas, la subvencion, y tantas otras que, si por equidad ó de gracia se conceden, no pueden salir de esas esferas. El Consejo de Estado acuerda sobre puntos de justicia, no de equidad; estima derechos perfectos, no aspiraciones ilusorias.

Y sobre todos los orígenes de derechos, ya lo he-

mos dicho, descuellan *las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas*. El método que nos hemos propuesto exige que examinemos, por las dudas á que se han prestado, algunas de estas leyes.

En la exaccion y reparto de contribuciones es donde con más frecuencia se suponen los agravios, de que puede conocer el Consejo. Pero hay que advertir que estos agravios han de ser comparativos, nunca versar sobre apreciacion de la riqueza imponible, lo cual se ha establecido para no dar márgen á que las reclamaciones de los particulares disminuyeran ó anulasen los caudales públicos. De las contribuciones hay que separar las indirectas; las cuestiones de Consumos y de Aduanas no llegan á la jurisdiccion contenciosa, y si llegan, son rechazadãs de plano, atendiendo á que, segun los fundamentos del derecho vigente, en la cobranza de los impuestos indirectos no hay actos administrativos propiamente dichos, porque no hay formacion de padrones, no se verifican repartimientos, el impuesto se dirige desde luego al producto, la Administracion es en su cobranza el brazo de la ley.

En clases pasivas hay tambien contrarias disposiciones, segun se refieran á las clases pasivas civiles ó á las militares; y mientras que para las reclamaciones que promueven aquellas se ha autorizado la via contenciosa, se ha denegado para las otras. No comprendemos criterio tan radicalmente distinto en un mismo género de demandas, ni acertamos á explicarnos por qué no se cubre ese abismo, que empezó á llenarse sin trastorno del orden público ni de la disciplina del ejér-

cito, en el corto tiempo en que las peticiones de esta clase fueron procedentes; pero tenemos que decir lo que es, no lo que entendemos que debiera ser, dada la índole de nuestro trabajo, y para evitar inútiles recursos contenciosos.

Más dificultad que la materia de contribuciones y clases pasivas ofrece para lo contencioso la de bienes nacionales; sujetándonos, sin embargo, á la actual legislacion, veremos establecido que, correspondiendo á la Administracion activa la conservacion y venta de bienes y fincas del Estado, las cuestiones que versen sobre la validez, inteligencia y cumplimiento de los arriendos ó subastas serán propias de la via contenciosa; pero no de modo que aquellas cuestiones puedan suscitarse por los compradores ó adjudicatarios indefinidamente, sino hasta que sean puestos en posesion pacífica de ellos, pues este acto supone el consentimiento de las partes en un mismo estado.

No son estos reducidos apuntes una coleccion de jurisprudencia administrativa, para lo que sería preciso escribir varios libros. La Administracion es lo más importante, lo más extenso, y casi siempre, por desgracia, lo más variable de la nacion. ¿Para qué, pues, estudiar, una por una, las distintas leyes que se refieren á la Hacienda, á la Gobernacion, al Fomento, á las múltiples ramas, en suma, de árbol tan gigantesco? ¿Para qué, despues de dejar consignado el principio de que será procedente la demanda en que se alegue el agravio de un derecho administrativo preexistente, y de que, para apreciar la existencia de este derecho, á

ningun sitio mejor se debe acudir que á la ley ó á la instruccion, al acto ó al contrato, que fije las relaciones entre el poder público y el particular reclamante?

Al lado de los derechos preexistentes, nacidos de preceptos sustantivos, surgen los derivados de las reglas adjetivas, porque de nada serviría que en los primeros se consignasen los más sanos y rectos principios, si faltara un sistema de actuaciones que alejase la arbitrariedad en la marcha de la Administracion. Hoy, con pena lo manifestamos, no existe una ley general de procedimientos gubernativos; pero disposiciones hay que para determinados expedientes señalan de un modo preciso el curso que se les ha de dar. Y cualquier falta de trámite puede producir, en nuestro concepto, una demanda procedente; pues errores que parecen insignificantes, suelen ser los que conducen á mayores equivocaciones, como observamos que por poco que se desvien en un plano dos líneas paralelas, se encontrarán solo en un punto, perdiéndose los demás en el infinito. Sobre todo, no por adjetivo deja de ser un derecho el que el particular tiene á que la Administracion sustancie sus reclamaciones en la forma que de antemano se halle establecida; y allí donde existe la posibilidad de que se haya vulnerado un derecho administrativo preexistente, allí está la de que se discuta en via contenciosa el supuesto agravio.

La razon de que se admitan esas demandas salta á la penetracion menos perspícua: es evidente que estos derechos se corresponden con los deberes de la Admi-

nistracion, de igual manera que los derechos de ésta exigen de los particulares el cumplimiento de otros deberes, y todos forman las relaciones de la colectividad con el individuo. Ahora bien, el Consejo de Estado, constituido en Sala de lo Contencioso, no tiene precisamente otra mision que la de fijar la inteligencia de estas relaciones, que permanecen indecisas, desde el momento en que aparecen cuestiones ante el Gobierno, hasta que recae la correspondiente sentencia.

Corolario de la condicion que hemos examinado, es:

§. 2.º

Que la peticion no tenga mas objeto que lo resuelto por la Administracion activa.

Tres distintos aspectos suelen presentar las demandas que se refieren á puntos no resueltos por la Administracion activa. Bien en ellas se observa una pretension enteramente nueva, bien se pide una declaracion sobre extremos que, aunque presentados en el expediente gubernativo, no fueron comprendidos en la parte dispositiva de la resolucion reclamada, bien se funda el derecho en hechos no reconocidos, ó contradi-chos por la Administracion.

Todos los recursos de este género serán declarados improcedentes, haciendo aplicacion de la doctrina con anterioridad expuesta. En el primer caso, es imposible

que nazca un derecho administrativo en donde la Administracion no se ha mostrado; y en los otros, de nada sirven actos ni hechos particulares, sin estar correspondidos por otros del Gobierno, para establecer las relaciones necesarias, orígenes de derecho. Falta la ley administrativa, y falta la expresion de la voluntad de una de las partes; no cabe, pues, ninguna accion justa y determinada, ni es posible revisar lo que nunca ha existido.

Esta última consideracion nos mueve á hacer otra respecto de las demandas que contienen la súplica de que se reciba el pleito á prueba. Convencidos la generalidad de los jurisconsultos de que el arte de acreditar la accion ó de sostener la oposicion, en los juicios ordinarios, no es en sustancia sino el arte de producir las pruebas, hacen aplicacion de estos principios á los negocios contenciosos de la Administracion, y se equivocan lo menos en un 90 por 100 de los casos. En las resoluciones administrativas se presentan casi siempre las cuestiones por la distinta apreciacion del derecho; pero como puede suceder que en la manera de establecer los hechos no estén la Administracion y el particular conformes, no podemos negar la conveniencia de que alguna vez se reciba el pleito á prueba. Mas ¿de dónde se han de sacar las armas para la probanza? Indudablemente que ha de ser del mismo expediente gubernativo; porque si se buscan documentos que la Administracion activa no ha tenido presentes, si se afirman hechos que la Administracion no ha podido conocer, se llegaria á obtener quizás que el Consejo

formase juicio distinto del de la Hacienda, pero sería un primer juicio, inútil por no ser de revision.

De todos modos, la prueba no se puede efectuar hasta que la demanda se haya admitido; dejemos, por consiguiente, este extremo, que solo hemos apuntado atendiendo á la relacion antedicha, y ocupémonos en otra condicion de las referentes á este segundo grupo.

§. 3.º

Que tenga personalidad el demandante.

El principio es que la personalidad del demandante debe ser la misma que ha actuado ante la Administracion pura.

Sabido es que por persona se entiende, jurídicamente hablando, lo mismo un individuo que una colectividad. Cuando se trata de un individuo no se puede ofrecer dificultad al aplicar la regla anterior; pero cuando aparece como persona una colectividad, una compañía, no debemos dejarnos alucinar por las quejas aisladas de cada socio, pues las reclamaciones que produjéramos en su nombre, serían rechazadas, porque entonces el socio no es más que una parte del todo sociedad, y los mismos agravios de aquel pueden resolverse en beneficio de la corporacion á que se halla unido. A la manera como una medicina aplicada al cuerpo humano, aunque momentáneamente lesione alguno de sus órganos, es beneficiosa si de su uso resulta la salud.

A veces se presentan individuos ejercitando algun derecho en nombre propio ante la Administracion activa, que á pesar de ser desconocido por ésta, no puede ser llevado por aquellos á la via contenciosa; confusion aparente que huye al considerar que las tales personas no son más que agentes ó apoderados de una tercera personalidad, que es la verdaderamente interesada; por consiguiente, mientras la última no se sienta agraviada, el recurso contencioso no procederá, aunque procedan otros de índole privada entre el principal y el comisionado. Un ejemplo de esto se observa en el caso de robo á los recaudadores de contribuciones del Banco de España; los recaudadores han sido los robados; ellos han seguido el expediente gubernativo; sus actos y sus descargos son lo único que se ha estimado para que se aceptase ó no en las cuentas con el Estado, como partida de data, la suma á que ascendia el robo, y no obstante eso, sus demandas se han rechazado porque el Banco, responsable en último término, callaba, prefiriendo sin duda consentir la resolucion que le perjudicase, reservándose el derecho de ventilar despues el negocio con su encargado.

Y si los agentes ó apoderados de los particulares no tienen personalidad para salir á la defensa de los derechos de estos, mas temerario será que pretendan, como á veces han pretendido, algunos comisionados del Estado, reclamar en via contenciosa contra las órdenes que han puesto fin á los expedientes en que se ejerció la comision; porque hay que notar que, á parte de las dietas marcadas para ese servicio, solo les toca acatar



y respetar las disposiciones del Gobierno, que es el único interesado y el único tambien que puede dar instrucciones á su representante para acudir al Consejo.

Tampoco pueden oponerse las Diputaciones ni los Ayuntamientos á los acuerdos producto de los actos que esas corporaciones ejecutan por delegacion del Poder público; pues, atendiendo á lo expuesto, es vano empeño el de procurar el delegado, por elevada categoría en que se halle, contradecir las disposiciones del delegante; como así ha tenido necesidad de declarar con repetición la jurisprudencia.

Pero se nos dirá, las personalidades desaparecen. ¿Desaparecerán tambien los derechos de estas personalidades? No, porque si el individuo pasa, la especie se perpetúa. Cae en la tumba un individuo, y resucita su personalidad en el heredero; húndese la razón del hombre en las simas de la locura, y surge el administrador del loco; desquícianse las bases de una compañía, y recoje sus restos otra mas afortunada. En el terreno del derecho, puede más que la muerte la justificación de la personalidad.

Mas no siempre los mismos particulares interesados son los que firman los recursos, y aunque así fuese, no podrian actuar y defenderse por sí propios, una vez considerados como parte, sin expreso permiso de la Sección de lo Contencioso. Es menester, pues, que nos ocupemos en la representación de las personalidades, estableciendo para este caso, como condición de la demanda:

§. 4.º

*Que el defensor del demandante justifique documental-
mente la representacion que se atribuye, y que
recaiga ésta en Abogado del Consejo.*

La necesidad del documento justificativo de la representacion de la personalidad es evidente, en atencion á lo que acabamos de decir respecto del heredero, del curador y del administrador. El único modo de que la personalidad no desaparezca, es que se vea la sucesion por medio de una expresion jurídica, y el defensor no tiene otro medio de presentarse como verdadero sucesor de una personalidad, que exhibiendo la correspondiente escritura de mandato, símbolo de la trasmision del poder. La falta de este documento impide que se curse la demanda, bajo pena de nulidad; castigo merecido á quien considere que se puede aventurar á un juicio, exámen solemne de los derechos, sin un perfecto título, pero tampoco tan riguroso que no pueda ser remitido por la equitativa práctica del Consejo.

Son Abogados del primer Cuerpo Consultivo de la Nacion, los incorporados en el Colegio de Madrid, que tengan abierto su bufete; y la razon de que haya de recaer precisamente en ellos, al par que la defensa, la representacion de las personas que con la Administracion litigan, está sin duda en la rapidez de los proce-

dimientos contenciosos que no consiente ruedas que no sean indispensables. Se nos dirá que, si no indispensables, son convenientes los procuradores; se nos añadirá que se ha dado caso de que un Abogado menor de edad haya representado y defendido la personalidad de su curador, viniendo de este modo á ser guarda de su guarda; pero á esto contestaremos sencillamente que, á pesar de creer que existen muy buenas razones, entre ellas la apuntada, para sostener las cosas como están, y aun para demostrar que si acaso el mal consiste en la fijacion de la mayoría de edad y de los derechos que corresponden á los que tienen por todo patrimonio un título profesional, no entramos en esta discusion, porque, colocados en el terreno de la práctica, no podemos traspasar los umbrales del derecho constituyente.

SECCION TERCERA.

CONDICIONES RELATIVAS AL EJERCICIO DE LA ACCION.

Llegamos á la plenitud de las condiciones que ha de reunir una demanda para que se estime procedente. El acto reclamado es verdaderamente administrativo, el agravio palmario, nuestra voluntad firme, nuestra capacidad bastante. Queda únicamente disponer el arma que nos ha de dar la victoria, que nos ha de servir al menos para sostener la lucha: resta sólo que seamos diligentes para que aquella misma arma no se enmohezca, hasta perder el temple por el trascurso del tiempo, en nuestras manos, que conozcamos su manejo, para que no sea testigo vergonzoso de nuestra inexperiencia. Es decir, nuevas dudas nos asaltan respecto de cuándo y cómo hemos de usar del derecho que nos asista; y para desvanecerlas, tenemos que examinar las circunstancias que se refieren al ejercicio de la accion, siendo de ellas la más importante:

§. 1.º

Que la demanda se presente dentro del plazo legal.

Sobre la manera de entender este plazo, aunque parezca sencillo, se han suscitado animados debates

en la cuestion prévia de la admision de las demandas, por no apreciar bien el dia en que empieza á correr, ó si hay medio de interrumpirlo para que la accion no prescriba, ya que en cuanto á su terminacion no puede haber duda, puesto que es fatal é improrogable, y está su duracion, segun la naturaleza de los negocios, marcada clara y precisamente en la legislacion positiva.

Muy pronto hemos de ver que para el comienzo de estos términos se tienen en cuenta ciertos actos de la Administracion, que equivalen á una verdadera notificacion. Lo primero, pues, que importa saber es qué se entiende por notificacion administrativa.

La notificacion administrativa es el conocimiento que se da al interesado de un acto de la Administracion. Es menester, sin embargo, alguna formalidad, para que se entienda perfecta; y como la Administracion no ha establecido fórmulas concretas con qué llevarla á cabo, ni tiene agentes especiales para este servicio, de aquí que se escuse muchas veces aquel conocimiento, ó por lo menos que se ofrezcan dificultades con objeto de librarse de los términos angustiosos que á la notificacion suelen seguir. El modo general de hacerse las notificaciones es por medio de traslados, autorizados con la firma ó el sello oficial del gefe ó del centro que mas inmediatamente estuvo en relacion con la persona interesada. Cuando consta de un modo auténtico la entrega del oficio, ya en el expediente de su referencia, ya de otra manera, la fecha del recibo es seguro punto de partida. Pero si no existe este re-

cibo, aunque la fecha del traslado, combinada con el tiempo necesario para llegar á su destino, constituye un indicio bastante claro, nosotros lo estimamos como insuficiente, y nos atenemos al principio, para todos los casos aceptado por la jurisprudencia, de no considerar perfecta la notificacion hasta el momento en que una persona, por cualquier medio, por cualquier acto, se muestre enterada de la resolucion contra la cual intenta cualesquiera recursos.

No siempre la notificacion se hace en la propia persona del interesado, sino en la de su representante legítimo. En la definicion de éste surgen de nuevo las dudas, pues mientras en unos casos se exige á los mandatarios poder ante Notario para reconocerles capacidad, en otros, como sucede en los negocios de clases pasivas, basta una manifestacion sencilla del mandante, que á veces se presta á contrarias interpretaciones, para que el asunto se entienda con el apoderado. Dudas que ha resuelto siempre el Consejo á favor de los recurrentes, tomando por guia los suaves reflejos de la equidad, en lugar de los rigurosos rayos de la justicia.

Teniendo ya una idea de lo que es la notificacion, nos hallamos con el plazo de seis meses, contados desde aquel acto, para acudir al Consejo, como término aplicable á la mayoría de los negocios; pues hay además leyes que fijan plazos especiales, y, lo que es peor, al fijarlos siguen diferentes sistemas: en tanto que unas, como la legislacion de Minas, han señalado *treinta dias* improrogables (calificativo este de *impro-*

rogables que se pudo evitar tratándose de limitar una acción), otras, como alguna de la Deuda, fijan el de *un mes*. ¿Y será lo mismo un mes que treinta días?

La demanda presentada en materia de Minas en el mismo día del mes siguiente al en que se notificó la orden reclamada, ¿será procedente? La duda nace de entender el comercio todos los meses como de la misma duración; pero nosotros, atenidos al texto expreso de la ley, creemos que cuando concede treinta días no concede un mes; así que, notificada una resolución en cualquier día de un mes que tenga treinta y uno, la demanda presentada en igual día del mes siguiente, sería á nuestro juicio inadmisibile, porque habia trascurrido más tiempo del otorgado.

Por otra parte, la existencia del mes de Febrero, si se entendiese que los plazos de un mes deben contarse al menos como de treinta días, daría importancia á la cuestión que proponemos al tratarse de ciertos asuntos de la Deuda pública, cuya notificación se hiciera en aquel mes. Repetimos que para nosotros no son sinónimos un mes y treinta días, y de este modo consideramos que nos libraremos del temor que produce la incertidumbre de que una acción haya prescrito.

Pero ya se cuente por días, ya por meses el plazo, ¿se comprenden en él los días naturales, ó sólo los días útiles? Por un lado, el Reglamento vigente sobre el modo de proceder el Consejo de Estado en los negocios contenciosos de la Administración dice que los plazos señalados por días se entenderán de días útiles, y que concluyendo en domingo ú otro día festivo, se proro-

garán al siguiente; por otro, guarda silencio la disposición que concede los seis meses para intentar la vía contenciosa; no falta alguna legislación, como la citada de Minas, que explícitamente declara que se cuentan en los treinta días, todos los útiles y los de fiesta; y la jurisprudencia ha determinado con repetición, que el plazo se entienda siempre de fecha á fecha. Los que hallan en esto cierta incongruencia, no se han parado en el valor del aludido Reglamento; de lo contrario, hubiesen visto que no alcanza á más que al procedimiento interno, digámoslo así, de los asuntos en el Consejo, y hubieran observado que sus disposiciones son inaplicables á los términos para interponer las demandas, porque el que va á entablar un pleito no puede decir que lo sigue. Y la ley de Minas, al expresar lo que hemos notado, no ha establecido un precepto especial, sino que ha confirmado el general para la prescripción de toda clase de acciones, sirviendo sólo con esa redundancia para crear una duda, la duda que nace siempre de consignar en las leyes cosas ociosas.

Sabidos cuántos y cuáles son los días en que se deben presentar las demandas para que proceda su admisión, ¿cuándo comienza á correr ese plazo? Hemos apuntado ya la idea de la notificación administrativa; pero ¿se cuenta ó no se cuenta ese día como principio de la prescripción? En el Real decreto de 21 de mayo de 1853, que fija el término de seis meses para acudir á la vía contenciosa, se lee que estos empiezan á contarse «desde el día en que se haya hecho saber, en la forma administrativa á los interesados, la providencia que



motiva el recurso;» en legislaciones más recientes, «desde el día siguiente al de la notificación;» y en otras posteriores, «desde el día siguiente inclusive al de la notificación administrativa.» Estas tres fórmulas dan lugar á pensar si significan ó no una misma cosa. La última es bien precisa, y no se presta á interpretaciones; pero la segunda ¿quiere decir que se cuente desde el día siguiente *inclusive* ó *exclusive* al de la notificación? Y la primera, ¿significa que debe comprenderse el mismo día de la notificación, ó que se ha de escluir éste? Para nosotros la duda no existe: las tres fórmulas, con mayor ó menor claridad, expresan lo mismo: que en la primera se quiso añadir *exclusive*, en la segunda se sobreentiende *inclusive*, y la tercera responde perfectamente á la idea de esta clase de términos. Y la razón es muy sencilla: usando de una ú otra fórmula, hay legislaciones que conceden igual, idéntico término. ¿Cabe, por consiguiente, suponer que por ser distintas aquellas se concediese un día más ó un día menos? Existe también el principio casi universal de derecho, de que no se cuente el día en que la notificación se verifica; y el Consejo de Estado, siguiendo la legislación y jurisprudencia comunes, así lo ha consignado recientemente.

No siempre el particular es quien demanda: alguna, aunque rara vez, es demandado. La Administración, suponiendo ofendidos sus derechos por actos demandados de sí misma, tiene que acudir á la vía contenciosa. Y es importantísimo conocer cuándo empieza á correr para el Estado el plazo legal de la interposi-

cion del recurso, porque si bien su contrario no puede oponerse á que se admita, está en el caso de alegar en el pleito todo lo que se le ofrezca sobre la procedencia, para que sea estimado en la resolucion definitiva del negocio.

Pues bien, con arreglo al Real decreto citado de 1853, que en este punto tiene solo alguna ligera excepcion, como es la marcada en la novísima legislacion del impuesto de derechos reales y trasmision de bienes, el término correrá para el Estado, en todos los casos, desde el dia en que la Administracion activa entienda que una providencia anterior le causó perjuicio y ordene que se provoque su revocacion por la via contenciosa. Hasta qué punto esté conforme esta regla con la justicia, por más que se atienda á las razones que la informaron, no es ocasion de averiguarlo; tócanos únicamente sentirlo y deplorar que en cerca de 30 años nada se haya hecho para cumplir el ofrecimiento de que se igualarian en lo posible los derechos del Estado y de los particulares.

Mas aunque goce tranquilamente la Administracion de los meses y los años para recrearse en sus propios actos ó para tratar de destruirlos, en el dia en que siente el agravio y procura su remedio, empieza á levantarse ese gigante de los términos fatales, que acaba con las acciones, si se le deja vivir más de seis meses. Si antes que comience á correr el plazo, la Administracion y el particular respiran distinta atmósfera, ese dia se igualan. Vamos, pues, á fijarlo.

Cuando la Administracion se siente agraviada, y

al mismo tiempo da las instrucciones convenientes al Fiscal de S. M. en el Consejo de Estado para que proponga la demanda, es claro que el término principia á correr desde aquel momento; pero cuando una es la órden en que el Gobierno se manifiesta agraviado y expone las razones que motivan el que se procure la revocacion de un acto administrativo, y otra la en que, despues de libres consultas y arbitrarios trámites, se dan esas instrucciones, y entre ambas median ó pueden mediar uno, tres, más de los seis meses, la duda se levanta con aspecto alarmante, y la jurisprudencia la ha resuelto, afirmando que el tiempo se cuenta desde la segunda órden. No nos parece, sin embargo, que este sea el espíritu de la ley; por el contrario, creemos que así como al particular no se le dejan dias en que pueda reponerse del ataque sufrido, asesorarse de la extension del mal y combinar su defensa, antes bien, se le sujeta desde la notificacion administrativa, sobre todas las angustias, á la angustia del plazo, no hay razon, ni derecho, ni justicia en permitir á la Hacienda que, despues de convencerse de sus propios errores, menos disculpables que los agenos, descanse de la fatiga que le producen todo el tiempo que se quiera tomar para ordenar el modo de desvanecerlos. O el decreto de 1853 significa que el acto de sentirse agraviado el Gobierno y el de ordenar que se procure la revocacion de la providencia que le perjudica, es uno mismo é indivisible; ó el particular, ni aun en su quinta generacion, ha de verse libre de que le moleste una autoridad que, creyéndose defensora de antiguos derechos

de la Administracion, abrigase tal vez suspicacia extrema ó intenciones poco justificadas: el Estado, así considerado, es propiamente el leon de la fábula.

De lejos viene esta exagerada benevolencia hácia la Administracion. Poco tiempo despues de promulgado el repetido Real decreto, se manda al Fiscal que provoque la revocacion de una órden, y el representante del Gobierno lo cumple, trascurridos con muchísimo exceso los seis meses, alegando el extravío del expediente; el recurso no se admite, en verdad, pero se discute si la pérdida debe achacarse á fuerza mayor, y se tiende á resolver, para otros casos, que cuando esta fuerza se demuestre, se interrumpa la prescripcion á favor del Estado. ¿Dónde iríamos á parar con esta doctrina? ¿Es que se pretende que desaparezca la responsabilidad de los funcionarios administrativos, única garantía, única reparacion de aquellos nunca bien explicables extravíos, á costa de las leyes más serias de la sociedad, de las leyes que se fundan en el incontrastable curso de las horas?

La prescripcion no debe interrumpirse para el Estado, aunque alegue una causa de fuerza mayor; y el poder de la justicia lógicamente nos inclina á no estimar como bastante ningun motivo para que se interrumpa en beneficio de los particulares; pero se presentan tantas dificultades con ocasion de los actos que ejecutan éstos, frecuentemente correspondidos por otros de la Administracion, una vez agotada la via gubernativa, que se hace preciso reflexionar sobre

ellos, para no incurrir en errores que pueden afectar á la importante condicion que examinamos.

La muerte de quien tiene personalidad para reclamar en via contenciosa, la muerte con su fúnebre cortejo de trastornos familiares, parece causa bastante para interrumpir la prescripcion; y sin embargo, ¡cuán distante se halla esta idea de la verdad! Ya hemos dicho que aunque muera el individuo, su personalidad no desaparece; y para esta personalidad sigue el reloj del tiempo contando inflexiblemente los momentos. Lo que sucede es que si la prescripcion y la persona no han variado, varía indudablemente la forma de la última, y siempre que la demanda se presente con oportunidad, queda un espacio, hasta ahora indeterminado, durante el cual toda actuacion se paraliza, y que puede aprovecharse para justificar aquella forma.

Otra duda. Resuelto de un modo definitivo un negocio por la Administracion activa, insisten muchas veces los particulares en solicitar su reforma por la misma via, y el Gobierno, lejos de mandar archivar la solicitud ó de ponerle un *visto*, que es lo que en nuestro sentir procede, cursa y resuelve la instancia, y ora modifica su fallo anterior, ora decide puntos que no fueron objeto de aquel, ora lo confirma valiéndose de análogos ó de diferentes fundamentos. Cuando así sucede, ¿á cuál de estas dos resoluciones se atenderá para contar el término? Es decir, ¿interrumpe la segunda la prescripcion, y hace que desde ésta empiece á correr? El análisis detenido de la última resolucion es el que nos dará la respuesta. Si se confirma sustan-

cialmente la primera, el recurso contencioso contra la segunda es inútil, porque cualquiera que fuese la suerte que le estuviera reservada, lo resuelto primitivamente, una vez trascurrido el plazo legal, adquiere la fuerza de una ejecutoria. Opinión que sostenemos para el caso también en que el particular se amparase, para no acudir desde luego á la vía contenciosa, en la protesta de hacerlo si no se atendiese su segunda reclamación, porque las protestas, como las reservas de derechos, cuando no están expresamente autorizadas por la ley, de nada aprovechan. Pero si la última orden resuelve alguna cuestión nueva, bien porque decida distinta cosa de lo acordado antes, bien porque se ocupe en algo del expediente que primero se omitió, podrá ser revisada contenciosamente en la parte que exceda de lo antes resuelto, y no en lo demás, ya sujeto á las reglas de la prescripción.

En otras ocasiones no acuden los particulares á la misma autoridad que dictó la orden definitiva, sino que buscan indirectamente su reforma ante otra autoridad de distinta jerarquía, ó de diferente orden, ó de diverso grado; y aun suele suceder que sean oídos; mas, en definitiva, se les dice que las autoridades á que recurrieron son incompetentes, y que los interesados pueden ejercitar sus derechos ante quien corresponda. Mientras tanto el plazo ha trascurrido, y en vano alegarán los recurrentes, al presentarse en el debido sitio, que su voluntad de reclamar se hallaba manifiesta, y que la protección del tribunal ó autoridad á que se sometieron, les defiende contra la prescrip-

cion. En nuestro concepto, no deben ser atendidos, porque ni la ignorancia del derecho se alega jamás con éxito, ni las autoridades, ni los tribunales contenciosos, pueden ampliar bajo ningun concepto los términos fatales.

En suma, la prescripcion de la accion solo se interrumpe presentando la correspondiente demanda. Pero ¿se interrumpe de tal modo que nunca pueda volver á correr? Esta pregunta, que parecerá impertinente á los que siempre hayan visto admitidos ó rechazados sus recursos, no lo es para los que han presentado una demanda que ha sufrido extravío, y se han visto obligados á deducir otra, despues de cierto tiempo. ¿Será admisible, volvemos á interrogar, el segundo recurso? En caso afirmativo, ¿hasta cuándo hay tiempo para reproducir la reclamacion? El derecho positivo calla; la jurisprudencia aún no ha definido concretamente la cuestion; nosotros entendemos que, aparte de la responsabilidad que hayan contraido los autores del extravío, no debe haber dificultad en que se admita el segundo recurso, pues á pesar de que reviste todos los caracteres de nueva demanda, su fuerza depende de la principal extraviada; en cuanto al tiempo durante el cual es posible obtener la rehabilitacion, repetimos que hoy se halla indefinido, y por lo tanto cualquiera ha de considerarse como bueno (1).

(1) En prensa este folleto, se ha insertado en la *Gaceta de Madrid* una Real orden de 22 de junio del año actual, que confirma la opinion que sustentamos.

Para concluir este punto, fácil es dar la razón que hace indispensable el que la demanda se presente dentro de cierto plazo fatal. Escrita se halla en la conciencia de los jurisconsultos, establecida se ve en los motivos de la mayor parte de las leyes procesales, perfectamente se expresa en el preámbulo del Real decreto mencionado de 1853, fuente de estas disposiciones administrativas. Si todas las acciones prescriben dentro de un término más ó ménos largo, al introducirse en nuestra pátria el recurso contencioso-administrativo, concediendo el derecho de acudir al Consejo Real, hoy de Estado, contra las decisiones del Gobierno que pudieran lastimar derechos administrativos, debió fijarse un plazo, el cual trascurrido sin intentar el expresado recurso, hiciera prescribir aquella facultad, y que las resoluciones adquiriesen el carácter de irrevocables. De otro modo, sagrados intereses estarían siempre expuestos al incierto resultado de múltiples demandas, y á que el particular, activo y diligente, ó una autoridad del Estado, despues de conocer que sus propios actos le agraviaban, espiesen la ocasion que les fuera más favorable, y lograsen obtener, con su importunidad ó su política, lo que tal vez no alcanzaran de la justicia.

Una última condicion se exige en las reclamaciones para que sean admitidas en via contenciosa. No basta el que se ejercite la accion dentro del plazo legal, es necesario:

§. 2.º

Que la demanda se proponga en forma.

Las demandas se han de extender con claridad y precision, refiriendo sencillamente los hechos que las motiven y la pretension que se deduzca. Precepto que es la confirmacion de la regla á que debe ajustarse toda clase de escritos, pues ni á través de las pardas nubes y de los velos tupidos se distinguen los objetos, ni se pueden apreciar entre límites vagos é incorrectos.

Antes de fijarse la pretension, se extenderá por párrafos numerados un resúmen de los puntos de hecho y de derecho en que se funde. Al ordenar tal disposicion la ley vigente, complemento de la marcada con anterioridad, parece que se ha propuesto poner de manifiesto un pecado demasiado extendido entre nosotros. Las galas del lenguaje, el deseo de mostrarnos instruidos, el escozor de no dejar nada por decir que pueda ayudarnos en la defensa, la complacencia del cliente que halla importante cualquier detalle que no apreciaríamos, hasta el afan en algunos de un lucro inmoderado, nos hace incurrir en el defecto de presentar á veces Memorias académicas por recursos jurídicos. Por fortuna la penitencia es llevadera, y con el resúmen numerado estamos seguros de que nos veremos absueltos.

Con toda demanda se ha de producir copia simple,

íntegra y literal de la misma, y de las escrituras, órdenes y documentos que sirvan de apoyo á la solicitud, porque ajenos los pleitos contencioso-administrativos, segun hemos indicado, por regla general, á las pruebas, estando de manifiesto á las partes muy contados dias, si éstas no tuvieran presentes aquellas copias, caminarian indecisamente en muchos casos, en el de las vistas con especialidad, y el trabajo impuesto es un beneficio recíproco, que por lo mismo resulta inexcusable.

En ninguna demanda ni escrito de este género se presta juramento alguno, atendiendo sin duda á que no es una nueva personalidad la que se dispone á litigar, sino la misma, apreciada, segun sus condiciones y sus intentos, por la Administracion activa. Los recursos se han de extender en el papel sellado correspondiente, porque á la ley del sello, que es una ley superior y sustantiva, han de someterse los procedimientos. Y deberán estar firmados por un Abogado del Colegio de Madrid, prévio el oportuno poder, ó por los mismos interesados, para asegurar de este modo la capacidad de quien, en su caso, se ha de tener como parte.

Si la demanda no se presenta en forma, ¿será desde luego declarada improcedente, ó, sin perjuicio de darse por interrumpida la prescripcion, podrán subsanarse las faltas? No creemos necesario contestar categóricamente, porque bien puede asegurarse, juzgando por lo que de ordinario acontece, que el recurso no propuesto en forma debida, lleva en su fondo defectos

suficientes que le impiden prosperar. Pero bueno es distinguir aquellos requisitos, que constituyen lo esencial de la forma, como son la pretension y la firma, de otros accidentales, como las copias y el papel; los primeros merecen propiamente el nombre de vicios insubsanables, los segundos suelen ser corregibles descuidos.

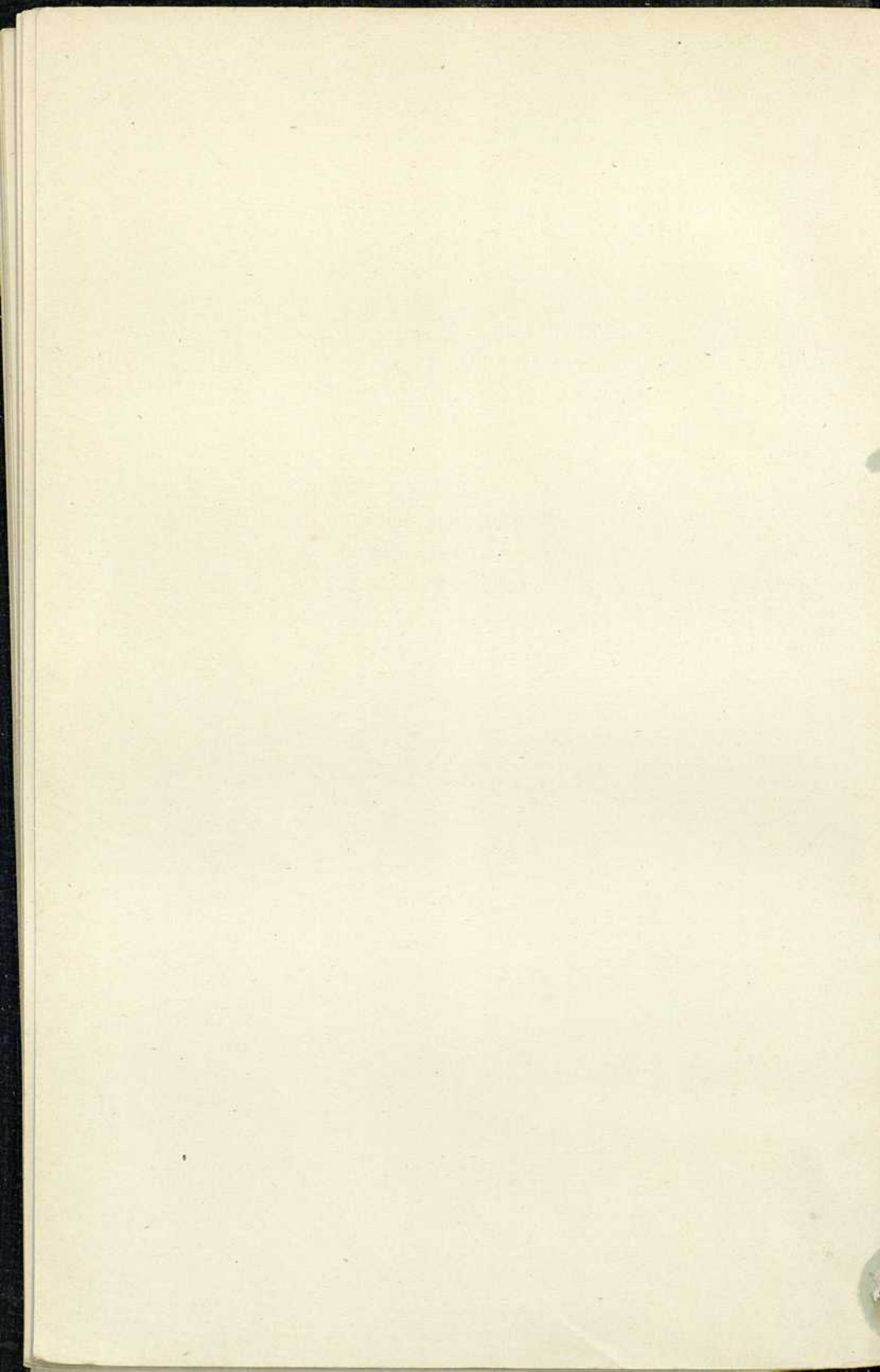
La forma indicada es la que deben revestir las demandas contra las órdenes del Gobierno, que han de ser presentadas por punto ordinario en la Secretaría del Consejo. Pero hay una clase especial de recursos, que tienen una forma tambien especial: los de clases pasivas. Son á modo de apelaciones de la resolucion ministerial, y se deben presentar en el Ministerio de Hacienda para ante el Consejo de Estado por medio de un sencillo memorial justificado, que firma el propio recurrente ú otra persona que por él esté autorizada, sin necesidad de poder ante Notario. El Ministerio remite la instancia al Consejo, quien la pasa desde luego al interesado para su ampliacion, excusándose el trámite prévio de la procedencia, lo cual demuestra la semejanza que hemos notado con las apelaciones, pues viene á decirse que no hay para qué consultar la admision, cuando el Ministerio da señal evidente de que acepta la instancia al remitirla al Consejo con el fin de que la sustancie. Ignorando algunos la naturaleza excepcional de las referidas reclamaciones, les han dado la forma comun, presentándolas en la Secretaría general del Consejo como demandas ordinarias, y han sido admitidas. Esto depende, en nuestro concepto, de la reconocida benevolencia del alto Cuerpo consultivo al

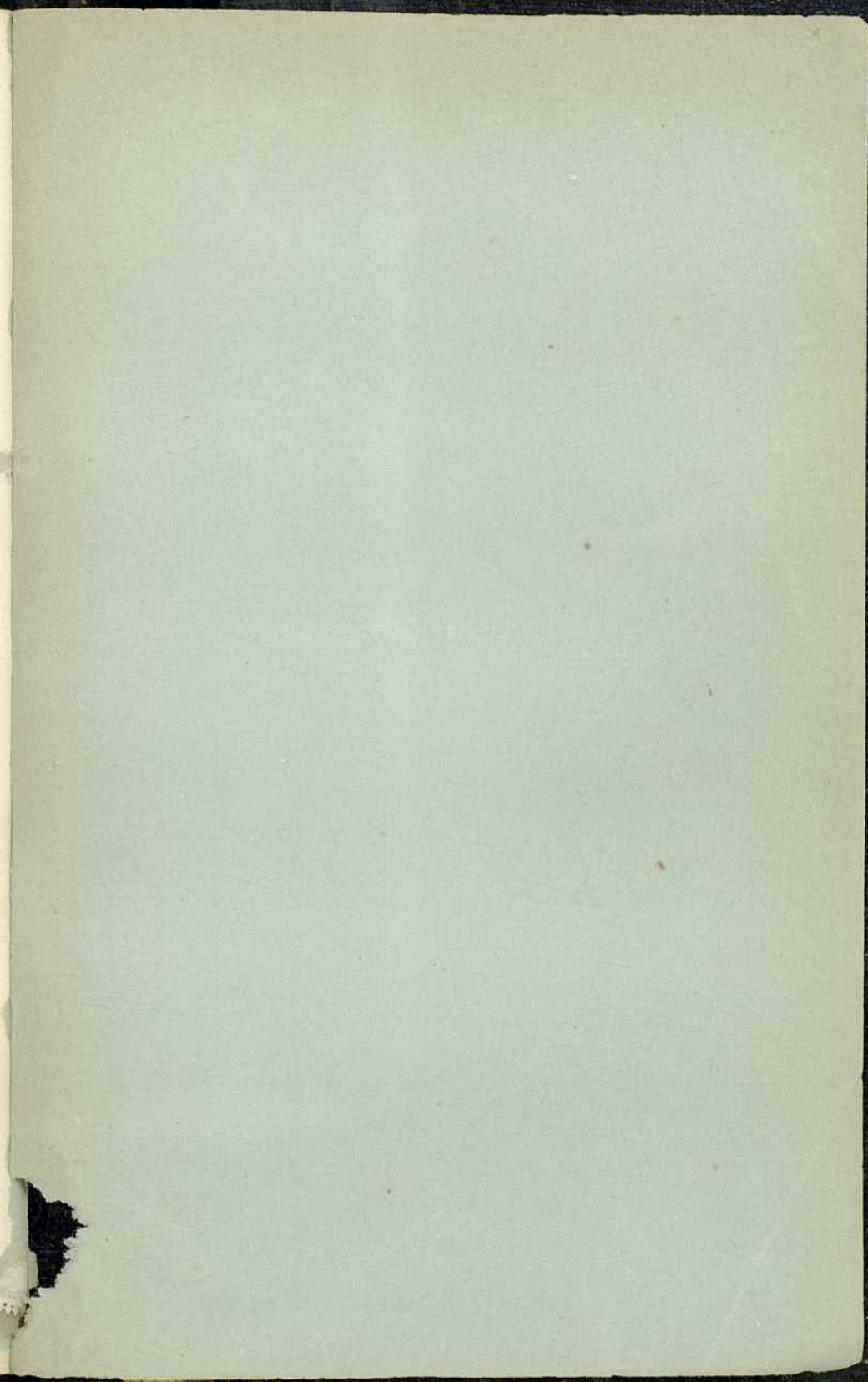
que no se debe poner, sin embargo, en el trance de que recuerde las obligaciones que el rigor del derecho, á veces contra la voluntad, impone.

De lo dicho se desprende la importancia que encierran para las demandas contencioso-administrativas las cuestiones de forma. ¿No observamos que la barra de oro nativo no sirve para desempeñar el oficio de la moneda, aunque ésta tenga ménos valor intrínseco? Con el oro presentado en forma legal, obtendremos fácilmente cualquier objeto á cambio; con el oro nativo, las dificultades resultarán casi siempre invencibles. Las demandas en forma hacen que se nos reconozcan los derechos; cualesquiera otras, son escritos, más ó ménos curiosos, que no dan nunca sazonado fruto.



FIN.





Precio: **dos** pesetas.
