

contraria que antes incluso a nosotros nos pareció fundada, acto administrativo sería *todo acto* de la Administración: y habría *siempre* un acto administrativo cuando estuviere en pleito la Administración. Precísase observar aún, que la categoría de los actos de imperio no debe tomarse (incluso en la aplicación del art. 4) demasiado literalmente, comprendiendo en ella sólo los actos de ejercicio de *imperio* en sentido estricto. Por el contrario hay que mirar a la finalidad inmediata del acto que puede ser finalidad *pública* aunque la Administración no haga uso en él de sus atributos de *poder*. Así la doctrina favorable a la distinción reconoce una categoría de actos públicos mayor que la de los de imperio, comprendiendo en ella actos que exteriormente considerados podrían también realizarse por los particulares, pero que están caracterizados por una finalidad *inmediata* pública, esto es, propia de la Administración (1). También en la jurisprudencia se encuentran referencias a estos actos, definidos como *actos mixtos* (2). Deben tratarse como actos de gestión aquellos en los cuales (aún debiendo encontrarse una finalidad pública lejana y mediata, inescindible de cualquier actividad del Estado, como persona una e indivisible) la finalidad *inmediata* es idéntica a la que se proponen los particulares, esto es, puramente económica y patrimonial, como cuando la Administración arrienda sus bienes, cultiva sus terrenos, contrae préstamos ordinarios. etc., etc.

2.º Que ni aún todo *hecho* realizado por la Administración como «poder» da lugar a la limitación. El simple incumplimiento de sus obligaciones es un hecho de la Administración que puede ser querido por razones de interés público, pero no es un acto administrativo, una resolución autónoma con la cual la Administración pueda crearse un *título* frente al ciudadano, de modo que sea necesario impugnarlo. Si yo pido la condena de la Administración al pago de una deuda, pido la actuación de la ley que me garantiza aquél bien y no ya que se anule la negativa de la Administración a pagarme. Puede suceder que esa negativa revista la forma exterior de una resolución, como si el Comisario regio sus-

(1) RANELLETTI, *Principii di Dir. amm.*, I, núms. 239 y sigs.

(2) Cas. Roma, 13 Ab. 1907 (*Foro ital.*, 1907, pág. 698); 11 En. 1908 (*Foro ital.*, 1908, pág. 78).

pende por decreto el pago de las deudas de un municipio (1), pero sustancialmente la cosa no cambia; la orden no es más que el anuncio de no querer observar relaciones existentes, no es título de relaciones nuevas ni puede ser objeto de una cuestión autónoma: la cuestión de si la negativa a pagar es válida se confunde con la de si el pago es debido. Esto puede decirse de toda negativa a prestaciones debidas: la Administración puede ser siempre condenada a la prestación, a menos que un acto autónomo administrativo haya creado una *nueva* relación entre Administración y ciudadano, de tal índole que para llegar a la prestación *se deba remover antes esta relación* (2).

3.º Pero cuando hay un acto administrativo que remover, hasta que la Administración no lo revoca o reforma, conserva la eficacia que le es inherente. Siempre sería pues, imposible en estos juicios (en los cuales el acto no se puede remover, la combinación de la acción de impugnación y de la de condena (§§ 5 y 8) porque a la condena no se puede llegar. La práctica no entiende así el art. 4.º, de un lado inclínase a imponerse la limitación de este artículo y se abstiene fácilmente de condenar a la Administración al cumplimiento *específico* de las prestaciones debidas por ella, pero admite la condena de la Administración al equivalente en dinero, como si fuese indemnización de un derecho expropiado (sin perjuicio para la Administración misma, de cumplir en cambio la prestación debida): de otro lado suaviza estos errores con otro porque descubre fácilmente en el acto realizado un acto privado, incluso donde sería público, y en este caso condena a la Administración a la prestación debida (3).

4.º Si la prestación debida por la Administración es un acto *administrativo* el juez no puede realizarlo en su lugar, pero esto, no por aplicación del art. 4 sino por consecuencia de la normal infungibilidad de los actos administrativos. No es de pensar, por

(1) Caso decidido por la Cas. Roma, Sec. ún., 30 Mayo 1879 (*Giurisprudenza ital.*, 1879, I, 1; 37).

(2) Cuestión muy controvertida. Para la doctrina de los actos administrativos en general, véase VITTA, en la *Giur. ital.* 1906, p. IV., págs. 189 y sigs.; RANELLETTI, *Principii*, cit. I, núms. 173 y sigs.

(3) CAMMEO, *L'azione*, cit. pág. 79 y sigs. del extracto.

ejemplo, que el juez conceda licencias de construcción, de apertura de establecimientos y otras semejantes, que realice la inscripción de un estudiante, etc., etc., ni es de pensar un medio de suplir esta actividad debida por la Administración. Aquí verdaderamente no puede admitirse sino la afirmación del derecho del actor, de tener el acto y la condena alternativa de la Administración para la producción del acto o para los daños. No obstante la ley puede disponer *expresamente* que la sentencia del juez supla un cierto acto administrativo (1).

La norma del art. 5, por la cual siempre las autoridades judiciales APLICARÁN los actos administrativos y los reglamentos generales y locales *en cuanto sean conformes a las leyes* supone que en juicio se pida alguna cosa con el fundamento de un acto administrativo (de ordinario un reglamento): si esto es ilegal desestimase la *aplicación* rechazando la demanda. Esto tiene lugar más frecuentemente en materia penal.

B) *La ley de 31 de Marzo de 1877.*—La resolución de los conflictos entre la Autoridad judicial y la administrativa había sido conservada por la ley de 1865 a un órgano impropio por su naturaleza, esto es al Consejo de Estado. La ley de 31 de Marzo de 1877 atribuyó la resolución de tales controversias a las *Secc. Un. de la Cas. Roma* (2).

Según esta ley la cuestión sobre los poderes de la autoridad judicial puede plantearse de dos maneras: en vía *ordinaria* cuando sea propuesta como cualquier otra cuestión ante la autoridad judicial competente para el litigio y siga normalmente los grados de jurisdicción. En vía *extraordinaria* cuando la Administración promueva directamente la decisión de la Cas. Roma sobre la *competencia* de la autoridad judicial, con tal que si ella es parte en el pleito este se encuentre aún en primer grado: y si no lo es en cual-

(1) Los arts. 12 y 13 de la ley 20 Jun. 1909 sobre Antigüedades y Bellas Artes concede la acción ante la autoridad judicial contra la negativa por parte del Ministro de Instrucción Pública, de la autorización para modificar, demoler, remover, restaurar, cosas comprendidas en la ley. El carácter de esta acción no está bien claro. Véase MORTARA, I, 4.^a ed., pág. 530.

(2) Además de los citados en la pág. 340, véase la sentencia de las Secciones Unidas Cas. Roma, 14 Feb. 1907 (*Legge*, 1907, pág. 467).

quier estado del pleito siempre que no haya recaído declaración firme de competencia de la autoridad judicial (art. 1 y 2).

En ambos casos, el conocimiento de la cuestión corresponde exclusivamente a las Secc. Un. de la Cas. Roma (art. 3, núm. 1 y artículo 5).

La petición para la decisión directa (medio extraordinario) hácese mediante decreto del prefecto, notificado a las partes y comunicado a la Autoridad judicial, la cual por decreto *suspende todo procedimiento* (acerca de los efectos de esta suspensión § 72). De esta manera, como varias veces hemos observado (§§ 3, 5 y el presente) bajo el nombre de «cuestión de competencia» descúbrese en realidad una cuestión de fondo separándose del resto del pleito y se provoca una decisión anticipada sobre ella. Esto es más evidente cuando se pide una prestación, porque negar la competencia aquí es como negar la existencia de una norma abstracta que *pueda* aplicarse al caso. Pero también cuando se impugna un acto administrativo como lesivo de un derecho, la cuestión de si un cierto acto *puede* lesionar un derecho particular, puede presentarse como cuestión abstracta y resolverse aparte. Admitida esta posibilidad abstracta (decisión que afirma la competencia) el pleito sigue sin perjuicio de las otras cuestiones acerca de la existencia del derecho y de la procedencia de la acción (art. 4).

Corresponde además a las Secciones Unidas de la Cas. Roma, juzgar:

a) De los conflictos de jurisdicción positivos y negativos entre los tribunales ordinarios y otras jurisdicciones especiales.

b) De la nulidad de las sentencias de estas jurisdicciones por *incompetencia* o *exceso de poder* (art. 3, núm. 3).

c) *La ley 31 Marzo 1889 refundida con la ley 20 Marzo 1865 ap. D. en el texto único 2 Jun. 1889, y la ley 7 Marzo 1907 refundida con la ley 2 Jun. 1889 en el nuevo texto único 17 Agosto 1907.* Con la abolición de lo contencioso-administrativo quedaron privados de toda consideración los *intereses no derechos* que antes podían dar lugar a recursos ante los tribunales de lo contencioso y ahora quedaban abandonados a la discreción de la Administración con las escasas garantías del recurso jerárquico. El inconveniente fué agravado por la resistencia de la autoridad judicial (y de la misma Cas. Roma) a admitir derechos subjetivos *públicos*. Así que la distinción entre derechos e intereses en sí mis-

ma racional, se encontró desnaturalizada. Muchos derechos verdaderos y propios encontráronse rechazados entre los *negocios*, esto es entre los intereses simples o legítimos.

Se determinó un largo movimiento reformista (animado por SILVIO SPAVENTA en la doctrina y por CRISPI en el Parlamento). Su finalidad genérica era el aumento de las garantías de legalidad y de «justicia en la Administración». Esto podía conseguirse con una interpretación auténtica de la ley 1865, art. 2, que extendiese claramente el concepto de derecho civil o político hasta comprender todo derecho subjetivo público, manteniendo la diferenciación entre derecho e interés, vuelta así a su significado recto; o abandonando este concepto e instituyendo un nuevo órgano tipo germánico para la tutela de los derechos subjetivos públicos. Buscóse en cambio la reforma en la constitución de un nuevo órgano que en opinión de los primeros proponentes habría debido estar investido de un amplio poder de revisión de la *oportunidad y de la justicia intrínseca* de los actos administrativos, incluso discrecionales sirviendo así para la tutela de los intereses *simples* sin restar nada a la jurisdicción ordinaria. Este órgano fué la 4.ª Sección del Consejo de Estado la cual (especialmente por las modificaciones introducidas en el último proyecto de ley por la oficina central del Senado) vino a encontrarse investida únicamente de una competencia *genérica de anulación* de los actos administrativos por *ilegitimidad* y de una competencia limitada a algunos casos expresamente determinados para conocer *también del fondo* (ley 31 Marzo 1889, texto único, 2 Jun. 1889).

Hoy con la ley 7 Marzo 1907 (texto único 17 Agosto 1907, número 638) agregada una 5.ª Sección al Consejo de Estado, esa competencia repartióse entre las Secciones 4.ª y 5.ª reservando a la 4.ª el conocimiento de los recursos por *ilegitimidad* y atribuyendo a la 5.ª el conocimiento de los recursos que permiten un juicio del *fondo* (1).

(1) Publicaciones posteriores a la nueva ley; SCIALOJA V., *Per una riforma delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato* (en la *Rivista di dir. pubbl.* 1909, pág. 5 y sigs.); SCHANZER, *Vicende e riforme della giustizia amm. in Italia* (en la *Nuova antologia*, 1910, 2.º sem. pág. 458); CHIOVENDA, *Sugli effetti del ricorso diretto a una sezione incompetente*

Texto único, 17 Agosto 1907, núm. 638; art. 22. Corresponde a la 1.ª sección del Consejo de Estado decidir los recursos por *incompetencia, exceso de poder o violación de ley*, contra actos o resoluciones de una autoridad administrativa, o de un cuerpo administrativo deliberante, que tengan por objeto un interés de individuos o de entes morales jurídicos; cuando los recursos no sean de competencia de la autoridad judicial ni se trate de materia que corresponda a la jurisdicción o a las atribuciones contenciosas de cuerpos o colegios especiales.

del Consiglio di Stato (en la *Legge*, 1909, reproducido en los *Nuovi saggi di diritto processuale civile*, Nápoles, 1902, pág. 151 y sigs.); CODACCI-PISANELLI en el *Foro ital.* 1909; III, pág. 149 y sigs; CAMMEO, *L'efficacia d'un ricorso al Cons. di Stato diretto a una sezione incompetente*, en la *Giur. ital.*, 1909, III, pág. 178; CARUSO-INGHILLERI, *Sull'unità giurisdizionale della IV e V Sezione del Cons. di Stato*, en la *Legge*, 1909, página 1541 (sobre la reforma en *Rivista di dir. pub.*, 1910, I, pág. 486 y siguientes); TOVAJERA, *Sui rapporti fra la IV e V Sezione del Cons. di Stato e sulla natura della loro funzione*, en la *Legge*, 1910, pág. 1641; GIORGI, *La giustizia amministrativa nel Cons. di Stato*, en la *Legge*, 1910, página 2361; MORTARA, *Commentario*, I, 4.ª ed.; DETTORI, *Sui rapporti fra la IV e la V Sez. del Cons. di Stato*, Cagliari, 1912; D'ALESSIO, *Rapporti e conflitti fra le due sezioni giurisdizionali del Cons. di Stato*, Milán, 1912; CODACCI-PISANELLI, *Riforme desiderabili nell'ordinamento della giustizia amministrativa centrale*; D'AMELIOS, *Della istituzione di un tribunale supremo amministrativo* (memoria al Cong. jur. de Roma, 1911); CAVALIERI, *Casi d'incerta competenza fra le sez. giurisd.* (Anuario CUZZERI, 1909).

La mayor parte de los escritores citados dirígense a la cuestión de la llamada dualidad o unidad jurisdiccional de las dos Secciones, observada ya primeramente por nosotros en estos *Principii* (2.ª ed. pág. 338) y desarrollada en la obra antes citada en sentido favorable a la unidad y contrario a la decisión 8 Feb. 1909 de la 5.ª Sec. del Cons. de Est. que desestimó por transcurso de término un recurso propuesto ante ella después de que la 4.ª Sec. ya se había declarado incompetente. Según las ideas enunciadas por nosotros en esta obra, las dos secciones jurisdiccionales del Consejo de Estado no son órganos autónomos de jurisdicción, sino como su mismo nombre de «secciones» indica, partes de un todo, es decir, del Consejo de Estado, en el cual reside la jurisdicción, aunque éste la ejerza solo con las dos secciones 4.ª y 5.ª. Esto se deduce de las mismas palabras del art. 35, texto único 17 Ag. 1907, núm. 638 «Tal recurso (de casación) solo puede

No se admite el recurso si se trata de actos o resoluciones emanados del Gobierno en el ejercicio del poder político.

El recurso que no implique incompetencia o exceso de poder no se admite contra decisiones concernientes a contiendas aduaneras o cuestiones sobre el servicio militar.

Los casos de juicio en el fondo determinados por la ley 2 Junio 1889 encuéntrase hoy aumentados por la ley 1.º Mayo 1890 y por otras leyes sucesivas.

proponerse *por defecto absoluto de jurisdicción* DEL CONSEJO DE ESTADO». Ni esto se halla contradicho por los trabajos parlamentarios (de los cuales resulta únicamente que con la institución de la Sec. 5.ª se quiere facilitar el despacho de los asuntos) ni por ser la materia de competencia de cada sección establecida (como en otros casos) por ley, con la obligación de dirigir el recurso a la Sección *competente* (art. 28, Reg. proc. artículo 6), puesto que esto se hace para sustraer el reparto de los recursos entre las dos secciones al arbitrio del presidente, y por la falta de un presidente común a las dos secciones (además del presidente del Consejo de Estado cuya intromisión en las secciones jurisdiccionales quiere reducirse al *mínimum*), de aquí que este reparto legal de la competencia no destruya la unidad jurisdiccional de las dos secciones y no priva de validez al recurso erróneamente dirigido a la sección incompetente, puesto que el recurso a través de la sección es dirigido al Consejo de Estado *en sede jurisdiccional* y esto basta para su validez. Véase acerca de la naturaleza de las *secciones* § 20, núm. V.

A las mismas conclusiones llega con argumentos en parte diferentes, CAMMEO en la obra antes citada, que ha salido después de la nuestra. Pronunciáronse por la unidad TOVAJERA, GIORGI, MORTARA, CAVALIERI, DETTORI; por la dualidad CODACCI, PISANELLI, CARUSO, INGHILLIERI y D'ALESSIO en las obras citadas. El último de cuyos escritores, el más reciente y completo defensor de la dualidad, funda su demostración en la dilerencia de las competencias de las dos secciones que dará lugar en su opinión a una progresiva diferenciación orgánica, hasta quedar en el Cons. de Estado las funciones que ahora corresponden a la 5.ª Sec. y a concentrarse en un órgano separado las que están confiadas a la 4.ª (págs. 160-242). Prescindiendo de cuanto podría decirse sobre estas previsiones, (en particular puesto que a las materias de competencia de la 5.ª sec. esta es juez *incluso* de la legitimidad, es evidente que sus componentes deberán poseer las dotes de aptitud, talento y carácter que D'ALESSIO estima necesarias para este juicio, (págs. 226 240; en cuyo caso la creación de un órgano *distinto* para el juicio de legitimidad sería inútil); cierto es que en nuestro derecho

Art. 23. La V Sección del Consejo de Estado decide pronunciando también en el fondo:

1.º Las contiendas entre el Estado y sus acreedores, referentes a la interpretación de los contratos de empréstitos públicos, las leyes relativas a tales empréstitos y otras sobre la deuda pública.

2.º Los secuestros temporales, resoluciones concernientes a las atribuciones que corresponden a las potestades civiles y eclesiásticas y los actos provisionales de seguridad general relativos a esta materia.

3.º Los recursos por contiendas entre ayuntamientos y diferentes provincias para la aplicación de la tasa establecida por la ley 11 Agosto 1780, núm. 5784, ap. O.

4.º Los recursos por contiendas sobre los límites de Ayuntamientos o provincias.

5.º Los recursos encaminados a obtener el cumplimiento de la obligación de la autoridad administrativa de conformarse en cuanto se refiera al caso decidido, a la sentencia de los tribunales que haya reconocido la lesión de un derecho civil o político.

6.º Los recursos en materia de consorcios para caminos que toquen el territorio de varias provincias, y sobre contiendas acerca de las resoluciones para el régimen de las aguas públicas, confor-

actual no hay trazas de esta diferenciación orgánica. Cualquiera que sean las diferencias en la materia de competencia de las dos secciones (no mayores por lo demás) de las que pueden mediar entre los asuntos de competencia del juez ordinario como una acción de nulidad de matrimonio, un juicio electoral, una demanda de deslinde, una cuestión de aguas entre dos propietarios, es lo cierto que si el legislador ha encontrado en ellas un criterio cómodo y relativamente sencillo de reparto de las materias entre las dos secciones, no ha querido, basándose en ellas, crear dos competencias distintas por materia. Prueba de ello es el hecho de que no se ha dado ninguna impugnación contra la incompetencia de la sección *como tal*; y que las dos secciones presentan idéntica constitución subrayada por la anual alternativa de los consejeros (texto único citado, arts. 8, 37 y 40; véase CHIOVENDA, *Nuovi saggi* cit. pág. 168). Por lo demás el mismo D'ALESSIO termina por reconocer que en su demostración «ha integrado la organización positiva actual con el PREVISIBLE y RACIONAL desarrollo de la evolución en curso» lo cual—tratándose de un problema de derecho actual—es una equivocación.

me a lo dispuesto en la primera parte del art. 124, ley 20 Marzo 1865 referente a obras públicas.

7.º Los recursos contra la negativa de autorización para comparecer en juicio entes morales jurídicos sometidos a la tutela de la administración pública.

8.º Recursos sobre todas las cuestiones que por leyes especiales no derogadas en las diversas provincias del Reino hayan sido de competencia de los Consejos y de las *Consultas* de Estado.

9.º Recursos contra el decreto del Prefecto para proveer, según el 2.º párrafo del art. 106 de la ley provincial y municipal, a la administración de las propiedades o actividades patrimoniales de las *fracciones* o a los intereses de los vecinos parroquiales, que estuviesen en oposición con los del Ayuntamiento o de otras fracciones del mismo.

10. Recursos contra el decreto del Prefecto que, por reclamación de parte o de oficio, haya proveído para regular o prohibir el ejercicio de industrias insalubres o peligrosas, conforme a los arts. 32, 33 y 34 de la ley sobre seguridad pública.

11. Cuestiones acerca de la competencia pasiva de los gastos considerados obligatorios para el Estado, provincia y municipio, conforme a las leyes vigentes en materia de sanidad pública, y recursos referentes a la competencia en materia de hospitalidad entre provincia y provincia.

12. Recursos en materia de consorcios para obras hidráulicas para los cuales provee el Estado en concurso de las provincias y con los interesados, o a las cuales concurre el Estado en interés general.

13. Recurso en materia de concurso de gastos en obras de mejora realizadas directamente por el Estado con el concurso de las provincias de los Ayuntamientos y de los propietarios interesados.

14. Recursos referentes a la clasificación de los caminos provinciales, y contra las deliberaciones de la Junta provincial administrativa, referentes a la clasificación de los caminos municipales.

15. Recursos contra acuerdos de la administración pública en cuanto a obras de interés particular, existentes o que pudiesen ocurrir cerca de los caminos nacionales, o a la construcción o reparación de muros u otros análogos cerca de los mismos caminos.

16. Recursos contra las resoluciones del Prefecto y contra las deliberaciones de la Junta provincial administrativa en materia de

apertura, reconstrucción o sostenimiento de los caminos municipales o provinciales.

17. Recursos contra las deliberaciones de la Junta provincial administrativa en materia de peajes sobre los puentes o sobre los caminos provinciales o municipales.

18. Recursos contra las resoluciones acordadas por el Prefecto conforme a lo prescrito en el art. 378 de la ley 20 Marzo 1865, ap. F., sobre obras públicas, relativas a obras públicas de las provincias o del Estado.

19. Recursos en materia de hospitalidad y albergue de los incapacitados para el trabajo.

20. Recursos contra las decisiones pronunciadas por las Juntas provinciales administrativas en sede jurisdiccional en los casos previstos por el art. 1.º, texto único de las leyes relativas a las atribuciones de la Junta provincial administrativa en sede jurisdiccional y por cualquier otra disposición legislativa, que atribuya a las juntas jurisdicción sobre el fondo.

21. De los recursos relativos a todas las contiendas, que por cualquier ley general o especial estén deferidas a la jurisdicción del Consejo de Estado, incluso por el fondo.

A los recursos producidos a la V Sección, es aplicable lo dispuesto por el 2.º párrafo del art. 22.

Ninguna innovación se ha introducido, incluso en las materias previstas en este artículo, en las disposiciones de las leyes vigentes por lo que se refiere a la competencia judicial.

Conforme en lo dispuesto en el art. 21, competen a la Sección V, otros recursos establecidos en las leyes siguientes:

- a) L. forestal 20 Junio 1877, art. 10.
- b) L. 27 Abril 1885 sobre convenios ferroviarios, art. 14.
- c) L. sobre obras pías, 17 Julio 1890, arts. 42, 43, 51, 81, 92, 93 y 94.
- d) L. municipal y provincial 21 Mayo 1908, arts. 56, 87, 95, 161, 162, 163, 304.
- e) L. 21 Junio 1896 sobre autorizaciones a las provincias, Ayuntamientos, obras pías para aceptar donaciones y legados y adquirir bienes inmuebles, arts. 2 y 3.
- f) L. 31 Mayo 1900, sobre hospitales romanos, art. 5.
- g) Texto único 16 Mayo 1900, sobre servidumbres militares, artículo 28.
- h) L. 14 Febrero 1904, sobre dementes, art. 7.

- i) L. 29 Junio 1909, sobre antigüedades y bellas artes, arts. 2, 4
- k) L. 2 Julio 1896, sobre expropiaciones en materia de minas, artículos 3, 6, 13.
- l) L. 21 Enero 1902, sobre las asociaciones o empresas tontinas, arts. 2, 8, 13, 14, 15.
- m) L. 26 Junio 1902, sobre el acueducto pullés, arts. 4, 8.
- n) Texto único, 25 Julio 1904, sobre obras hidráulicas, art. 14; y arts. 9 y 10 modificados por la ley 13 Julio 1911, sobre cuencas montanas.
- o) L. 25 Junio 1909, sobre consorcios de cooperativas de producción y trabajo, art. 3.
- p) L. 2 Enero 1910, sobre navegación interior, artículos 6, 10, 16, 17, 26.
- q) L. 20 Marzo 1910, sobre Cámaras de Comercio, art. 28.

Si una u otra Sección reconoce que el caso de derecho sometido a su examen ha dado lugar a precedentes decisiones en *sede jurisdiccional* diferentes entre sí, podrá a petición de las partes o de oficio remitir la discusión de la controversia a la sesión plenaria (texto único 17 Agosto 1907, art. 37). Las formas del proceso ante las secciones están determinadas por el Regl. de proc. (Real Decreto 17 Agosto 1907, núm. 642).

Juicio de legitimidad (art. 22). Es objeto de la demanda la anulación de un acto o resolución *definitivos* (art. 26), de una *autoridad* administrativa o de un cuerpo administrativo deliberante: excluidos los actos de poder público, excluidos los actos de naturaleza administrativa pero producidos por órganos *no administrativos*, como por ejemplo: los actos de jurisdicción voluntaria realizados por los jueces (§ 14): comprendidos en cambio los actos administrativos realizados por autoridades o cuerpos pertenecientes orgánicamente al poder ejecutivo, aunque también se hallen investidos de funciones de otra naturaleza (jurisdiccionales, etcétera) (1). Pero la anulación no se dirige a la tutela de intereses *sim-*

(1) Como el Tribunal de Cuentas. Véase CAMMEO, *La competenza della IV Sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei Conti* (en la *Giurisprudenza italiana*, 1903); Consejo de Estado, IV sección, 11 Julio 1909, (*Foro italiano*, 1908, III, pág. 36).

ples. Las condiciones para que la anulación se pronuncie son:

1.º Que el recurrente (individuo o ente moral) demuestre un *interés* personal en ella.

2.º Que el acto impugnado tenga uno de estos tres vicios:

a) *Violación de ley* (que sea producido contra una norma de ley o fuera de los casos previstos o sin observar las formas previstas por la ley, lo cual no debe confundirse con el juicio *de derecho* atribuido a la casación, porque el examen de la violación de ley no excluye algunas investigaciones de hecho.)

b) *Incompetencia* (que sea producido por un órgano distinto de aquél que podía producirlo.)

c) *Exceso de poder* (1). Discútese mucho en que consiste el carácter de esta forma de violación de ley. En primer lugar puede considerarse que hay exceso de poder cuando falta totalmente a la autoridad administrativa el poder para producir el acto, ya falte originariamente, ya porque la Administración misma con acto general haya puesto límites al propio poder discrecional y pretenda sobrepasarlos en el caso concreto. Un caso típico de exceso de poder tiénese cuando resulte del acto mismo que fué realizado por fines diferentes de aquellos por los cuales la ley permitía realizarlo, lo que propiamente se llama *desviación de poder*, como si una expropiación fuese decretada por fines de utilidad privada, o una orden de hacer o no hacer cualquier cosa que la autoridad puede discrecionalmente producir por motivos de higiene o de orden público sea *evidentemente* producida con fines fiscales o para perjudicar a un particular o favorecer a otro. Pero la práctica consi-

(1) CODACCI-PISANELLI, *Ecceso di potere nel contenzioso-amministrativo*, en los *Studi di Diritto pubblico*, 1900; CAMMEO, *Commentario*, I, páginas 340 y sigs.; TIRANTI, *L'ecceso di potere*, 1906; PACINOTTI, *L'impiego nelle pubbliche amministrazioni*, 1907, págs. 447 y sigs.; 78, 354 y sigs.; RAGNISCO, en la *Legge*, 1906, págs. 1.747 y sigs.; LONGHI, *La legittimità della resistenza agli atti della autorità*, 1908, págs. 295 y siguientes; REDENTI, en *Teml.*, 1908; FORTI, *La revocazione nei ricorsi amministrativi*, en la *Giur. ital.*, 1908, pág. 45 del extracto; PRESUTTI, *I limiti del sindacato di legittimità nella giurisprudenza della sezione IV*, 1910, números 48 y sigs.; RAGGI, en la *Rivista de Diritto pubblico*, 1910, II, páginas 552 y sigs.; D'ALESSIO, *Rapporti e conflitti fra le due sezioni giurisdizionali*, cit. núms. 91 y sigs.

dera como *exceso de poder* otros muchos vicios del acto administrativo como la contradicción entre el acto y sus motivos, y en general entre el acto y la realidad de los hechos resultantes de los actos del pleito; sea que los hechos considerados por la Administración resulten inexistentes, sea que la apreciación que de ellos se haga, resulte errada o irracional, sea que se trate de hechos *disfrazados* cuando esto sea evidente y no requiera *apreciación* de pruebas ni se refiera a hechos respecto de los cuales tenga la Administración una esfera de discrecionalidad técnica (1).

El recurso no es pues acogido porque se reconozca (además del derecho de acción) un bien al *recurrente*. Correspondería esto, según el principio fundamental de la ley 20 Marzo 1865, apéndice E, a la autoridad judicial. La legitimidad de los actos administrativos en sí no es un bien garantizado al particular sino a la colectividad, (§ 1). El derecho a la legitimidad de un acto administrativo corresponde a todos los ciudadanos estén o no personalmente interesados en el acto (2). El particular puede tener un derecho *individual* de impugnación únicamente si el acto administrativo ilegal le impide el goce de un bien que le está garantizado por la ley o le impone una prestación no debida: pero la 4.^a sección no debe examinar esto, sino únicamente la *legalidad* en sí misma. La nueva ley ha concedido, pues, al particular el poder jurídico de pedir la actuación de la ley en el interés general de la legalidad administrativa. El particular como tal, solo tiene la *pura acción*, (§ 150): este es todo el elemento *subjetivo* que se descubre en la jurisdicción de legitimidad del Cons. Est.: en sí es jurisdicción de mero derecho objetivo, o sea actuación de la ley independientemente del derecho individual de alguien (3). V. Pero la ley no ha dado la ac-

(1) Véase Consejo de Estado, IV Sección, 3 Nov. 1906, en la *Giustizia amministrativa*, 1906, I, p. 514.

(2) Véase RANELLETI, *Principii di Dir. amm.*, cit. págs. 427 y sigs.

(3) La posibilidad de jurisdicciones de mero derecho objetivo encuéntrase sostenida por D'ALESSIO, *Rapporti e conflitti fra le due sezioni*, citado págs. 104 y sigs., que justamente la deriva de nuestro concepto de acción que él acepta. Véase en este autor el estado y los precedentes de la cuestión. Véase también, conforme sobre estas materias, CALDA, *Concetti di giurisdizione e di azione*, cit. págs. 20 y sigs., y

ción a todo administrado, sino sólo al administrado *interesado*. Ni el interés del particular está considerado ni tutelado *en si mismo*, tanto es así que si el acto administrativo es anulado por incompetencia o violación de forma y renovado en forma legal, el interés del particular no queda satisfecho. Hay pues, dos intereses respecto del acto impugnado, el interés individual y el interés general, pero el primero considérase solamente como condición para hacer valer el segundo (1).

De cuanto hemos dicho sobre la naturaleza de la jurisdicción y la posibilidad de una jurisdicción administrativa (§ 131), resulta que la 4.^a sección también en el juicio de legitimidad (art. 22) ejer-

CARUSO-INGHILLERI, *Il contenzioso d'annullamento deglie atti amministrativi*, en la *Riv. di Dir. Pub.*, 1911, I, págs. 516 y sigs.

(1) En contra GALANTE, *Dir. Proc. Civ.*, 1907, pág. 357 (2.^a ed., página 158); PRESUTTI, *I limiti del sindacato di legittimità nella giurisprudenza della giurisdizione ordinaria*, extracto de la revista *Diritto e Giurisprudenza*, año XXV, págs. 31 y nota), examinando cuanto aquí exponemos, especialmente en relación con las consecuencias que de ello derivan de en cuanto a la extensión de la cosa juzgada, derivada de las decisiones administrativas respecto de los juicios ordinarios (§ 17, núm. 4), encuentra incompatible nuestra tesis, no sólo con la jurisprudencia constante de la Corte de Casación de Roma (lo cual es innegable) sino también con el hecho de que no se concede el recurso *a todo ciudadano*, sino únicamente al *interesado*. A nuestro entender, si el legislador asume el interés individual, no como objeto de la tutela jurisdiccional, sino como condición para pedir la tutela del interés general, lo hace, como en casos análogos (delitos perseguibles a instancia de parte, nulidades no elevables de oficio, excepción de caducidad, etc.), porque considera presumiblemente descuidable la lesión del interés general cuando él, directamente perjudicado por el acto no se resiente de la ilegitimidad; y, por otra parte, pone un freno a los recursos, que, de otro modo, podrían elevarse de todas partes sólo con intenciones vejatorias o partidistas. En cuanto PRESUTTI considera esta doctrina como nuestra, y observa que la hemos quitado de peso «de la doctrina francesa» nos concede un mérito y una referencia inmerecidas: hemos seguido en sustancia, como se verá más adelante (§ 17, núm. 4, las enseñanzas de V. SCIALOJA y de F. FILOMUS GUELFU, que son de los pocos que en esta intrincada materia valoraron justamente el aspecto procesal.

Véase también BONANDI, *La tutela degli interessi collettivi*, Turin, 1910, páginas 21 y sigs. y los allí citados.

Juicio de fondo (art. 23). Aquí la competencia no es genérica sino establecida para casos particulares, algunos ya reservados a la jurisdicción administrativa especial por la ley 1865, otros nuevos. Juicio de fondo significa juicio común, pleno, en cuanto la quinta sección conoce aquí también de la existencia de un bien garantizado por la ley *al recurrente*, estatuye como el juez ordinario, pudiendo además anular el acto administrativo, modificarlo y sustituirlo (1). Pero aún más, el recurso es dado a veces contra actos discrecionales legalmente realizados y en este caso el juicio de fondo comprende también el examen de la oportunidad del acto (conveniencia, por ejemplo, de imponer un *vínculo* forestal). Aquí hay en juego verdaderos derechos *del particular* tendentes a una prestación o consistentes en una impugnación. Tampoco aquí se ha realizado, pues, la tutela de los intereses simples sino, en cambio, extendido una jurisdicción especial fluctuante entre el antiguo contencioso y los tribunales administrativos germánicos y en contraste con el principio fundamental de la ley de 1865. Nada se ha innovado, pues, incluso en cuanto a la jurisdicción de fondo, en las disposiciones sobre la competencia judicial (2).

Un caso importante de juicio de fondo encuéntrase en el artículo 23 núm. 5 (antes art. 25 núm. 6). Con él se completa el art. 4 de la ley de 1865. Lo que éste no concede del juez ordinario (pág. 344) concédese al juez especial *administrativo*. La quinta sección puede sustituirse a la administración al hacer lo que es exigido al mismo tiempo por el fallo y por las necesidades administrativas. Quiere decir esto que la quinta sección puede anular o modificar el acto administrativo y tomar todas las resoluciones

(1) Véase acerca de la materia CAMMEO, *Il ricorso a la IV Sezione contro le decisioni della giunta prov. amm.* en *la Giur. ital.* 1911, parte IV, especialmente pág. 185 y sigs.

(2) Por ej. para las materias previstas en el núm. 6 del art. 23, el artículo 124 l. y 0 Marzo 1865 ap. F. sobre las obras públicas, (art. 2, del texto único 25, Jul. 1904 sobre las obras hidráulicas): «Sin perjuicio de que haya además razón para el resarcimiento de daños, la correspondiente acción será propuesta ante los jueces ordinarios, los cuales no podrán discutir las cuestiones ya resueltas en vía administrativa «Salvo que en este caso estén expresamente sustraídas a la autoridad judicial las cuestiones ya resueltas por la 5.^a Sección. Véase § 17, núm. 4.

que el juez ordinario no ha podido tomar debido a la limitación del art. 4.º, o también, excluida por consideraciones administrativas la posibilidad de la reintegración directa del derecho lesionado, proveer a la indemnización conveniente (1). En sustancia, la sección 5.ª es un juez de la ejecución; como tal le corresponde la interpretación del fallo ordinario (2).

D) *La ley 1.º Mayo 1890 con las modificaciones de la ley 7 Marzo 1907 (texto único 17 Agosto 1907, núm. 639)*. Ha completado la organización de la justicia administrativa reglamentando un nuevo órgano de jurisdicción local, las juntas provinciales administrativas (ya existentes como órgano administrativo con algunas atribuciones jurisdiccionales). También este nuevo órgano tiene una jurisdicción de *fondo* (art. 1) como el órgano central de jurisdicción administrativa, y de *legitimidad* (art. 2).

Art. 1. La Junta provincial administrativa tiene jurisdicción administrativa para decidir, pronunciando también en el fondo, los recursos que no sean de competencia de la autoridad judicial, ni pertenezcan a la jurisdicción o a las atribuciones contenciosas de cuerpos o colegios especiales, relativos a las materias siguientes:

1.º Recursos contra las deliberaciones de los Consejos municipales relativos a las instituciones hechas en favor de la generalidad de los habitantes de los Ayuntamientos o de sus *fracciones*, a las cuales no sean aplicables las reglas de las instituciones de caridad y beneficencia, y a los intereses de los vecinos de las parroquias, a la fiscalización y revisión de las cuentas de las obras de caridad y beneficencia, de las iglesias parroquiales y demás administracio-

(1) DE CUPIS, *Dell'esecuzione del giudicato sulla legittimità dell'atto amm.* (Riv. di dir. publ. 1911, I, pág. 481 y sigs.; FORTI, *L'art. 25, núm. 6 della legge sul Consiglio di Stato*, en los *Studii e questioni di diritto amministrativo*, Turín, 1906, pág. 165 y sigs.; MONTESANO, en la *Riv. di dir. pubb.*, 1911, II, pág. 206. Consúltense también los casos decididos por la V Sección el 14 Jun. 1909 (en la *Giust amm.*, 1909, I, pág. 326; 3 Jun. 1910 (en el *Foro ital.*, 1911, III, pág. 93); 30 Dic. 1910, (*Giur. ital.*, 1911, página 87).

(2) Cas. Roma, Sec. Un. 18 En. 1909 en el *Foro ital.*, 1909, pág. 227; MORTARA, *Comm.*, I, núm. 133 y sig. 137; CAMMEO, *Comment.*, I, página 862.

nes subvencionadas por el Ayuntamiento, conforme a lo dispuesto en los arts. 127 y 128 del texto único de la ley municipal y provincial, aprobado por R. D. 4 Mayo 1898 núm. 164 (ahora de 21 Mayo 1908 núm. 269).

2.º Recursos contra las deliberaciones de los Consejos provinciales y municipales relativas a la ejecución de gastos atañentes a construcciones cuya reparación o restablecimiento atribuyen eventualmente las leyes de la provincia o del Ayuntamiento respectivamente, con arreglo al art. 289 (ahora 310) del texto único citado.

3.º Recursos contra las deliberaciones de los Consejos provinciales o municipales en materia de gastos de hospitalidad.

4.º Recursos contra las resoluciones posibles y urgentes de seguridad pública producidas por el alcalde sobre materias de urbanismo y de policía local y en materia de higiene pública, atribuidas por la ley a los Ayuntamientos, contra la orden por ellos dictada de ejecución de las resoluciones mismas a costa de los interesados, y contra la ordenanza del Prefecto que hace ejecutoria la nota de los gastos mismos, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 151 del texto único referido.

5.º Recursos contra las resoluciones producidas por el alcalde en materia de higiene de la habitación, de acuerdo con las atribuciones que le confieren los arts. 39 y 40 de la ley sobre pública sanidad de 22 Diciembre 1888, núm. 5849 (serie 3.ª) y art. 41 de la misma ley con la adición relativa al art. 15 de la ley 25 Febrero 1904, núm. 57 (arts. 69, 70, 71, texto único 1.º Agosto 1907).

6.º Recursos en materia de consorcios entre provincia, ayuntamientos, entes morales o particulares, para obras de caminos que no pasen de los límites de la provincia; y contra las deliberaciones de los consejos municipales en materia de caminos vecinales.

7.º Recursos en materia de consorcios para obras hidráulicas que la ley deja a cargo exclusivo de los propietarios colindantes sin concurso obligatorio del Estado en el interés general.

8.º Recursos en materia de consorcios voluntarios y obligatorios para saneamiento contra el paludismo y terrenos palúdicos, a realizar y mantener principalmente a costa de los propietarios interesados sin concurso obligatorio del Estado en el interés general.

9.º Recursos contra las resoluciones acordadas por los alcaldes por infracciones de la ley de obras públicas en 20 Marzo 1865, número 2248, ap. F., relativos a las obras públicas de los municipios.

10. Recursos contra las deliberaciones de las Juntas municipales relativas al cultivo del arroz, presentados por los interesados o devueltos de oficio por haber sido negado el *visto* del Prefecto con arreglo al art. 3.º de la ley 12 Junio 1866, núm. 2969.

11. Recursos y oposiciones contra las deliberaciones de los Consejos municipales en materia de ferias y mercados con arreglo al art. 1.º de la ley 17 Mayo 1866, omitida la decisión de la Diputación provincial prevista en el 2.º párrafo de dicho artículo.

12. Recursos de los empleados provinciales, municipales de las obras pías y de los entes morales, sometidos a la tutela de la Junta provincial administrativa, contra las deliberaciones de las respectivas administraciones, por las cuales hayan sido destituidos, dispensados del servicio o de cualquier manera licenciados, o hayan sido suspensos por un tiempo mayor de tres meses, o se haya emitido resolución referente a la formación de la matrícula de retiro.

Art. 2. Corresponde a la Junta provincial administrativa decidir los recursos por incompetencia, exceso de poder o violación de ley que no sean de competencia de la autoridad judicial ni pertenezcan a la jurisdicción de cuerpos o colegios especiales:

1.º Contra las deliberaciones de la autoridad de seguridad pública en materia de licencia de establecimientos y agencias públicas, conforme a los arts. 50, 51, 52, 67 y 69 del texto único de las leyes sobre seguridad de 30 Junio 1889, núm. 6144 (serie 3.º).

2.º Contra las deliberaciones de las representaciones de las provincias, de los Ayuntamientos, de las obras pías y de cualquier ente moral sujeto a la tutela de la Junta provincial administrativa, por las cuales se hayan aplicado a los respectivos empleados penas disciplinarias inferiores a las indicadas en el núm. 12 del artículo precedente o se hayan dado, en cuanto a su carrera, resoluciones diferentes de las indicadas en dicho artículo.

De las decisiones de la junta puede interponerse recurso ante el Consejo de Estado, que en algunos casos dirígese a la sección 4.ª y se limita a la legitimidad del acto; y en otros a la sección 5.ª y puede extenderse al *fondo*, de manera que la sección 5.ª en éste respecto ejerce funciones de juez de apelación (1).

(1) El recurso o apelación en el fondo fué introducido por la ley 7 Marzo 1907, antes estaba limitado en todo caso a la incompetencia y exce-

E) *Otras jurisdicciones administrativas especiales* (1). Hay además otros órganos de jurisdicción administrativa invertidos del conocimiento de relaciones ya públicas ya privadas, pero que en todo caso afectan a una administración (y desde luego distintos de los órganos meramente *consultivos* llamados únicamente a producir dictámenes que no vinculan a la administración). Estos órganos son principalmente:

a) El *Tribunal de Cuentas*, ley 14 Agosto 1862 (examen de los derechos a pensión que en todo o en parte están a cargo del Estado, y de otros establecidos en algunas leyes especiales (2); examen de las cuentas de los administradores del Estado, equiparados y provinciales y en segundo grado de los municipales; juicio sobre las reclamaciones de los empleados del Tribunal de Cuentas contra las resoluciones del Tribunal mismo, impugnadas por incompetencia, exceso de poder y violación de ley (3).

b) Los *Consejos de Prefectura*. (Examen de las cuentas de los administradores municipales); ley provincial y municipal texto único 21 Mayo 1908, art. 300.

c) Las *Comisiones para los impuestos directos*. Hay comisiones *censuarias* (municipales, provinciales y centrales) para conocer, ya con simple voto, ya con verdadera decisión, las complejas operaciones necesarias para la declaración del *impuesto fundiario* (de limitación y determinación; manifestación, justiprecio, al efecto

so de poder. Véase acerca de esta materia CAMMEO, *Il ricorso alla IV Sezione contro le decisioni della Giunta Prov. Amm.* en la *Giur. Ital.*, 1911, parte IV, pág. 180 y sigs. En cuanto a los casos de jurisdicción de la G. P. A., establecidos por otras leyes véase CAMMEO, pág. 177 de aquella obra. CARUSO-INGHILLERI en la *Riv. di dir. pubb.*, 1910, I, pág. 46 y sigs. 148 y sigs.

(1) Para la enumeración y el examen de estas jurisdicciones véase MORTARA, *Commentario*, I, núm. 273 y sigs; compilación de los textos legales en SALANDRA, *Codice della giustizia Amministrativa*, CERRACCHIO, 1912.

(2) Véase MORTARA, *Commentario*, I, 4.^a ed., pág. 399, nota

(3) Texto único acerca del estado jurídico de los empleados, 22 noviembre 1908, art. 58; Reg. 10 Jun. 1909, art. 66; Reg. 5 Sept. 1909, art. 2. Véase MORTARA, en la *Riv. di dir. pubb.*, 1909, pág. 481 y sigs. y *Commentario*, I, 4.^a ed. núm. 291.

de establecer la renta imponible de las tierras): ley 1.º Marzo 1886. Hay otras comisiones (mandamentales, o, si el municipio comprende varios mandamientos, simplemente municipales, provinciales y centrales) para conocer de la declaración del *impuesto sobre la riqueza mueble* (ley 24 Agosto 1877, art. 42 y sigs.; Reg. 11 Julio 1907, art. 7 y sigs.) y, con diferente composición, de la *contribución urbana* (Reg. 24 Agosto 1877, Reg. 29 Diciembre 1889). La autoridad judicial no es competente para las cuestiones de contribuciones *antes de la publicación de las matriculas (ruoli)* (ley 20 Marzo 1865, ap. E. art. 6); y en todo caso se sustraen a la competencia de la autoridad judicial las cuestiones de *valoración catastral* y de reparto de cuota (ley 20 Marzo 1865, art. 6); y las cuestiones de simple *estimación* de las rentas para el impuesto de riqueza mueble (ley 24 Agosto 1877, art. 53) (1).

d) Los *Comités forestales*, ley 20 Junio 1877, art. 8, para la declaración de los *vínculos forestales*.

e) Los *Prefectos* o los *Comisarios repartidores* en las provincias napolitanas y sicilianas para los procedimientos referentes a las disoluciones de comunidades, divisiones en masa y subdivisiones de las propiedades municipales y los de reintegración por ocupación e ilegítima enajenación de las mismas propiedades (ley 20 Marzo 1865, ap. E, art. 16).

f) Los *Consejos de quintas* y los *Ministros de la Guerra y de la Marina*, en cuestiones de quintas (texto único 6 Ag. 1888 sobre reclutamiento; texto único 16 Diciembre 1888 sobre servicio militar marítimo).

g) Las *Cámaras de Comercio* y el *Ministro de Hacienda* para las contiendas aduaneras respecto de la calificación de las mercancías (texto único 9 Abril 1911).

h) La *Comisión de presas* para justificar la legitimidad de las presas y de su confiscación (ya sea por contrabando de guerra, ya

(1) Por el art. 8 del Reg. 19 Feb. 1905 de la ley 8 jul. 1904 sobre las resoluciones para Roma, quedó excluida la competencia de la Autoridad judicial en las controversias «acerca de la cuantía de la renta a los efectos de la exención por diez años» (concedida por la misma ley a las nuevas edificaciones de una cierta renta máxima), y «acerca del transcurso y extinción de tal exención». La legalidad de esta limitación hecha por Reglamento es muy dudosa.

por derecho de presa) y las demás cuestiones atribuidas a su jurisdicción por el Cod. de la Marina Mercante (art. 225: en los aspectos de la guerra italo-turca R. D. 13 Octubre 1911, R. D. 18 Enero 1912).

i) Las *Juntas y Comisiones de árbitros* en particular para la abolición de usos municipales (ley 23 Abril 1865, 18 Agosto 1870, 2 Agosto 1897, 28 Julio 1902, R. D. 29 Diciembre 1904, ley 14 Julio 1907 acerca de los *adempriati* y derechos de *cussorga* en Cerdeña; ley 15 Agosto 1867 sobre derechos de pasto y leñas en el exprincipado de Piombinó, ley 22 Mayo 1876 sobre franqueo de tierras de Sila en Calabria; ley 2 Abril 1882 sobre derecho de herbaje y pasto en algunas provincias venecianas; texto único 3 Agosto 1891 sobre la abolición de servidumbres ciudadanas en las provincias arte pontificias; ley 28 Febrero 1882 sobre abolición de la servidumbre de leñas en Tatti, en la provincia de Grosseto; ley 4 Agosto 1894 sobre organización de las propiedades colectivas en las antiguas provincias pontificias y en la Emilia; ley 8 Marzo 1908 sobre servidumbres ciudadanas), para las contiendas relativas al consorcio azufrero siciliano (art. 14 ley 15 Julio 1906); para las contiendas nacidas de la ley sobre las provincias meridionales Cerdeña, Sicilia; 15 Julio 1906, núm. 383. art. 16.

A veces el Colegio arbitral es nombrado para la determinación pura y simple de un valor, siendo dudoso si se trata de una jurisdicción o de una pericia (§ 4). Tal es el caso del Colegio pericial para la valoración de las indemnizaciones y de los daños debidos por mejoras (texto único sobre mejoras 22 Marzo 1900, art. 15; leyes sobre cuencas montañosas y saneamientos 13 Julio 1911, art. 33) (1). Mas seguro parece el carácter jurisdiccional del arbitraje para la valoración de las indemnizaciones por expropiación, dependientes de la ley 2 Junio 1910 sobre el dominio forestal (art. 11), dado el carácter de las normas procesales dictadas con el Reglamento 19 Febrero 1911 (art. 81 y sigs.).

F) *Lo contencioso-administrativo colonial*. Según los arts. 11 y 12 del R. D. 2 Julio 1908 sobre organización judicial de la Colonia Eritrea (correspondiente a los arts. 58, 59 del R. D. 8 Junio

(1) MORTARA, (*Comm. I*, 4.^a ed. pág. 452) lo considera como un caso de *arbitramento forzato*.

1911 sobre la organización de la Somalia italiana) las contiendas de cualquier especie en materia civil, comercial o administrativa entre los particulares y el Gobierno de la Colonia en cuanto sean de competencia de una autoridad judicial colonial, se deciden en primera instancia por el Gobernador, el cual podrá hacerse asistir, según las circunstancias, de dos funcionarios de la Colonia. Contra sus decisiones admítase el recurso ante el Rey en vía extraordinaria.

G) *Recurso ante el Rey en vía extraordinaria.* Una institución paralela al recurso ante la 4.^a sección es el *recurso extraordinario al Rey* (ley 2 Junio 1889, art. 12, núm. 4, texto único 17 Agosto 1907, art. 12, núm. 4). Es éste un sedimento de anteriores instituciones conservado con poca oportunidad. Corresponde, como el recurso ante la 4.^a sección, sólo contra la resolución *definitiva* que puede ser también un R. D. producido a base del simple recurso jerárquico: pero no tiene carácter jurisdiccional. Con anterioridad a la ley 7 Marzo 1907, no estaba sujeto a términos, la nueva ley lo somete al término de 180 días desde la comunicación de la resolución. También está limitado a la *legitimidad* (1).

Los dos recursos concurren alternativamente: uno excluye al otro (art. 26) (2). Pero a veces sólo se consiente ese (art. 1.^o de la ley 30 Julio 1896 sobre la beneficencia en Roma y art. 5 de la ley 7 Julio 1907 núm. 435 sobre las reformas de legados existentes en Sicilia).

(1) CAMMEO, *Questione di diritto amministrativo*, 1900, pág. 7 y siguientes; *Commentario*, I, pág. 616 y sigs.

(2) CAMMEO, *Commentario*, pág. 631.

deben sujetarse estos trámites, así como los términos en los cuales han de evacuarse las consultas e informes pedidos, cuando procedan; y determinan también los casos en que unos y otros pueden ser prorrogados, señalando, en fin, uno máximo dentro del cual ha de terminarse el expediente en la vía administrativa.

Contra las resoluciones recaídas se conceden recursos de alzada (1) (sin perjuicio de que, preparados los expedientes para su resolución, se comuniquen a los interesados para que puedan allegar documentos y justificaciones que consideren pertinentes), salvo los casos en que la resolución administrativa cause estado.

Se admiten también en estos procedimientos los recursos extraordinarios reconocidos en derecho procesal.

El procedimiento *económico-administrativo* (Reglamento 13 Octubre 1903 y R. O. 6 Febrero 1917, fundamentales) corresponde, orgánicamente, en *primera instancia* a los Delegados de Hacienda y administradores especiales de las provincias Vascongadas y Navarra; a las Juntas administrativas establecidas por R. D. de 20 de Junio de 1852, a las Juntas arbitrales de Aduanas y a los Directores o Jefes superiores de los centros generales en los asuntos propios de la Administración central. En *apelación*, y para entender de todos los recursos extraordinarios, compete al Ministro, Tribunal gubernativo o a los Directores generales, según los casos.

Las Juntas arbitrales de Aduanas conocen y resuelven en primera o única instancia, según que la cuantía exceda o no de 500 pesetas, de las cuestiones a que se refiere la sección 2^a, cap. V, título IV de las Ordenanzas.

Los Delegados de Hacienda, en única instancia, de las reclamaciones que se promuevan contra los actos administrativos dictados por los Jefes de las dependencias provinciales o por los demás organismos de la Administración económica provincial cuya cuantía no exceda de 1.500 pesetas.

En primera instancia, de las demás reclamaciones si excediere su cuantía de dicha cantidad o fuera inestimable.

Quedan exceptuados del conocimiento de los Delegados de Hacienda los expedientes de contrabando y defraudación, de los cuales continuarán conociendo en única o primera instancia, con

(1) Aparte los ordinarios concedidos durante la tramitación.

arreglo a la cuantía determinada anteriormente, las Juntas administrativas.

También continuarán entendiendo en única o primera instancia, según la cuantía, determinada por el límite de 250 pesetas, los Delegados especiales de las provincias Vascongadas y Navarra en los demás ramos administrados por la Hacienda pública.

Competencia de los Directores generales: en única instancia, las reclamaciones que se interpongan contra actos o acuerdos de las dependencias subalternas centrales cuya cuantía no exceda de 8.000 pesetas. En primera instancia, las de igual índole, pero cuya cuantía exceda de 8.000 pesetas o sea inestimable, o asuntos propios de la Administración central. En segunda instancia, los recursos de apelación contra las resoluciones dictadas en primera instancia por los Delegados de Hacienda, Juntas administrativas de contrabando y defraudación, arbitrales y administraciones especiales de las provincias Vascongadas y Navarra, en expedientes cuya cuantía no exceda de 8.000 pesetas.

El Tribunal gubernativo resolverá en única instancia las reclamaciones que se interpongan contra actos administrativos de la Administración central sobre asuntos cuya cuantía exceda de 8.000 pesetas. En segunda los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones de primera instancia dictadas por los Delegados de Hacienda, Juntas administrativas de contrabando y defraudación, arbitrales de Aduanas y las Administraciones especiales de las provincias Vascongadas y Navarra, en expedientes cuya cuantía exceda de 8.000 pesetas o sea inestimable, y las que se promuevan contra las resoluciones de primera instancia de la Dirección general.

Corresponde al Ministro de Hacienda la resolución de los asuntos que le estén atribuidos por disposición del Poder legislativo: aquellos con ocasión de los cuales, a juicio del Tribunal gubernativo, deban dictarse disposiciones de carácter general en virtud de la potestad reglamentaria de la Administración, los en que la resolución exija o diere lugar a la concesión de créditos extraordinarios, suplementos de crédito o cualquiera alteración de los consignados en los presupuestos generales del Estado: aquellos en que deba oírse al Consejo de Estado, los que hayan de sustanciarse en única instancia como trámite previo de la interposición de toda demanda contra el Estado, los relativos al pago de costas en que el Estado haya sido condenado, los que tengan por objeto au-

torizar contratos, pero no sus incidencias, los que, a juicio del Tribunal, han de ser consultados al Ministro y aquellos en que la resolución principal no obtuviera tres votos conformes de los individuos del Tribunal o cuya revisión por el Ministro solicite el Interventor general.

El Estado ante los Tribunales puede presentarse como demandante o como demandado.

La representación y defensa en juicio del Estado (D. L. 12 de Enero 1915, Reglamento 27 Enero 1920 y sus precedentes) ante los Tribunales, corresponde a los Abogados del Estado (en algunos casos a los Registradores de la Propiedad: R. D. 10 Enero 1903). A la Dirección general de lo Contencioso corresponde conocer en los expedientes incoados para entablar acciones civiles a nombre del Estado; y los Abogados del Estado deberán consultar a la Dirección para la interposición de demandas, dándole además conocimiento periódicamente de la marcha e incidencias del pleito y no podrán abandonar la acción entablada a nombre del Estado sin estar autorizados por R. O.

El que intente entablar una demanda contra el Estado, deberá antes reclamar en la vía gubernativa el reconocimiento de su derecho, sometiéndose al procedimiento especial establecido por Real decreto de 23 de Marzo de 1886.

En todo caso los abogados del Estado vienen obligados a consultar a la Dirección general de lo Contencioso antes de contestar a las demandas, ateniéndose durante la tramitación del pleito a las instrucciones que reciban de aquel Centro; y no podrán allanarse a las demandas que se dirijan contra el Estado, sin estar autorizados por R. O.

La jurisdicción contenciosa-administrativa en España ha experimentado importantes evoluciones.

Establecida en 1845 tuvo en un principio el carácter de *retenida* y fué atribuída a los Consejos Provinciales y al Consejo Real. Más tarde la Ley orgánica del Consejo de Estado de 1860 restableció la sección de lo Contencioso; en 1868 se suprimió esa jurisdicción incorporándose al Tribunal Supremo y a las audiencias. El decreto ley de 20 de Enero de 1875 restableció lo contencioso-administrativo a cargo de las comisiones provinciales y del Consejo

de Estado, pero siempre con jurisdicción *retenida*. La ley de 5 de Abril de 1904 atribuye la jurisdicción contencioso-administrativa a la Sala 3.^a del Tribunal Supremo; y por R. D. de 27 de Septiembre de 1920 se crea una 4.^a Sala en el Tribunal Supremo para compartir con la 3.^a dicha jurisdicción. (Véase también Reglamento 22 Junio 1894 y RR. OO. 30 Diciembre 1899 y 14 Enero 1900).

El recurso contencioso-administrativo podrá interponerse por la Administración o por los particulares, contra las resoluciones administrativas que reúnan los requisitos siguientes:

- 1.º Que causen estado.
- 2.º Que emanen de la Administración en el ejercicio de sus facultades regladas.
- 3.º Que vulneren un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo.

El recurso contencioso-administrativo podrá interponerse de igual modo contra resoluciones de la Administración, que lesionen derechos particulares establecidos o reconocidos por una ley, cuando aquellas hayan sido adoptadas como consecuencia de alguna disposición de carácter general si con ésta se infringe la ley que dió origen a aquellos derechos. Y la Administración podrá someter a *revisión* en la vía contencioso-administrativa las providencias de primera instancia que por orden ministerial se declaren lesivas de los intereses del Estado. Pero en ningún caso corresponderán al conocimiento de los tribunales de lo contencioso-administrativo: 1.º, las cuestiones que se refieran a la potestad discrecional; 2.º, las de índole civil y criminal pertenecientes a la jurisdicción ordinaria, ni las que por su naturaleza sean de la competencia de otras jurisdicciones; 3.º, las resoluciones que sean reproducción de otras anteriores que hayan causado estado, y las confirmatorias de acuerdos consentidos por no haber sido apelados en tiempo y forma; 4.º, las que se dicten con arreglo a una ley que expresamente las excluya de la vía contenciosa; 5.º, las consultadas por el Consejo Supremo de Guerra y Marina como asamblea de las Ordenes Militares de San Hermenegildo, San Fernando y Mérito Militar, y 6.º, las reales órdenes que se refieran a ascensos y recompensas de jefes y oficiales del Ejército y Armada, por merecimientos contraídos en campaña y hechos de armas o postergaciones impuestas reglamentariamente.

Continuarán, no obstante, atribuídas a la jurisdicción contencioso-administrativa, las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos celebrados por la Administración central, provincial y municipal, para obras y servicios públicos de toda especie, y aquellas respecto de las cuales se otorgue el recurso, especialmente, en una ley o reglamento si no estuvieran comprendidas en las anteriores excepciones.

La importancia doctrinal de lo contencioso-administrativo, exige que demos aquí una idea de su procedimiento.

El recurso habrá de interponerse necesariamente dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la notificación administrativa de la resolución reclamable.

Cuando sea la Administración la que utilice el recurso, el mencionado término se contará desde el siguiente día al en que se declare lesiva para los intereses de aquélla la resolución impugnada; y si hubieran transcurrido *cuatro años* desde que tal resolución se dictó, se tendrá por prescrita la acción administrativa.

En este procedimiento las partes pueden prescindir de procurador, concurriendo por sí mismas o valiéndose tan solo de letrado con poder al efecto.

Los tribunales de lo contencioso-administrativo podrán acordar, oído el fiscal, la suspensión de las resoluciones reclamadas en vía contenciosa cuando la ejecución pueda ocasionar daños irreparables, exigiendo fianza de estar a las resultas al que hubiere pedido la suspensión, y, si el fiscal se opusiere a ella, fundado en los perjuicios que puedan seguirse al servicio público, no podrá llevarse a efecto sin acuerdo del Gobernador o del Gobierno, según los casos.

El procedimiento, cuando no se entabla por la Administración, se inicia con un escrito solicitando que se tenga por interpuesto el recurso y que se reclame el expediente gubernativo de las oficinas en que se halle y expresando en él el domicilio del actor o de su representante al efecto de recibir las notificaciones.

Presentado el escrito con los documentos que le acompañen, el Tribunal acordará reclamar el expediente administrativo del ministerio de donde proceda la resolución que motiva el recurso, y que se publique en la *Gaceta de Madrid* y en el *Boletín Oficial* el anuncio de haberse interpuesto, para conocimiento de los que tuvieren interés directo en el asunto y quisieran coadyuvar en él a la Administración.

Remitido el expediente, se pone de manifiesto al actor para que formalice la demanda en el término de veinte días prorrogables por diez más.

Si la reclamante es la Administración, el fiscal presentará desde luego la demanda, acompañando a ella el expediente gubernativo.

En las demandas se le consignarán las alegaciones relativas a la competencia del Tribunal, condiciones de la resolución reclamada para poder impugnarla en vía contenciosa, personalidad del demandante, término en que el recurso se interponga y fondo del asunto, formulando claramente la pretensión que se deduzca.

Una vez presentada la demanda se emplazará al demandado o al fiscal y después a los coadyuvantes, a fin de que la contesten en el plazo legal (veinte días prorrogables).

Tanto el demandado como sus coadyuvantes podrán proponer como excepciones la incompetencia de jurisdicción, falta de personalidad en el actor o en su representante y en el demandado, defecto legal en el modo de proponer la demanda y prescripción de la acción.

Por lo demás, la contestación a la demanda se redactará consignando separadamente los puntos de hecho y fundamentos de derecho, relativos al fondo del asunto, y formulando con claridad la pretensión que se reduzca.

El recibimiento a prueba sólo podrá pedirse por medio de *otrosí* en los escritos de demanda y de contestación.

Luego se celebrará la vista, una vez verificado el extracto del pleito, y se dictará sentencia.

Hasta aquí, en líneas generales, el procedimiento ante el Tribunal de lo contencioso-administrativo. La primera instancia en los provinciales sigue análoga tramitación.

Contra las providencias dictadas por uno u otros tribunales sólo procederá el recurso de reposición. Contra los autos y sentencias del Tribunal de lo Contencioso se dará únicamente el de aclaración. Contra los que dicen los provinciales, el de apelación con el correspondiente recurso de queja en su caso. Contra las sentencias firmes de estos tribunales cabe el recurso de revisión ante el Tribunal Supremo.

Quizá la nota más excepcional de nuestro procedimiento contencioso-administrativo es la que se refiere a la ejecución de las sentencias.

La ejecución corresponde a la Administración misma, pero el Ministerio correspondiente examinará si por razones de interés público debe suspenderse temporalmente aquélla, o si por haberse hecho imposible, material o legalmente, el cumplimiento de lo mandado, es necesario acordar que no se ejecuten, o si pudiendo cumplirse la sentencia, cree el Gobierno, por razones de interés público, que no debe llevarse a efecto su ejecución.

En cualquiera de estos casos corresponderá al interesado una indemnización, cuya cuantía, en el último de los mencionados, se fijará por una ley.

No podrán suspenderse, ni menos dejar de ejecutarse, las sentencias confirmatorias de resoluciones de la Administración.

Transcurridos seis meses desde la fecha de la sentencia sin que el fallo se haya ejecutado, o desde la en que esté fijada la indemnización o proveído lo conducente sin que se haya hecho efectivo, el mismo Tribunal, a instancia de la parte litigante, dará cuenta a las Cortes a fin de que se exijan las responsabilidades consiguientes a la desobediencia de las resoluciones del Tribunal.

Las competencias entre los poderes ejecutivo y judicial resuélvense en nuestra legislación con un criterio de preponderancia del poder ejecutivo, y así los Tribunales no pueden plantearlas sino mediante el llamado *recurso de queja por abuso de poder*, mientras que tratándose del poder ejecutivo promueve éste verdaderamente la *cuestión de competencia*.

Conforme a la ley de Enjuiciamiento Civil (arts. 118 y sigs.) los jueces y tribunales no podrán suscitar cuestiones de competencia a las autoridades del orden administrativo. Sin embargo, podrán sostener la jurisdicción y atribuciones que la Constitución y las leyes les confieren reclamando contra las invasiones de dichas autoridades por medio de recursos de queja que elevarán al Gobierno.

Estos recursos podrán promoverse a instancia de parte agraviada, en virtud de excitación del Ministerio fiscal y de oficio.

Sólo las Salas de Gobierno de las Audiencias y la del Tribunal Supremo, podrán recurrir en queja al Gobierno contra las invasiones de la Administración en las atribuciones judiciales.

Los juzgados municipales y los de primera instancia cuando sean invadidas sus atribuciones por autoridades del orden administrativo, lo pondrán en conocimiento de la Sala de Gobierno de la

Audiencia para que ésta pueda formular el recurso de queja si lo estima procedente. Al efecto, los juzgados municipales remitirán a los de primera instancia de su partido, los expedientes en que consten los hechos relativos al exceso de atribuciones cometido por los agentes del orden administrativo, y los segundos los pasarán con su informe a la Audiencia respectiva.

En cambio cuando los expedientes nacieren en los juzgados de primera instancia, serán remitidos directamente a la Audiencia; y si se formaran en las Salas de justicia o del Tribunal Supremo se pasarán después de instruidos a la respectiva Sala de Gobierno.

Estas Salas resolverán previo dictamen del Ministerio fiscal y cuando acordaren que debe elevarse el recurso de queja lo harán en una exposición fundada, a no ser que acepten el dictamen fiscal sin adición alguna.

La resolución de estos conflictos corresponde al Gobierno, quien oirá a la autoridad administrativa respecto al exceso de atribuciones que haya dado lugar al recurso; y al Consejo de Estado.

Hasta aquí los recursos de queja. En cuanto a las *cuestiones de competencia*, dispone la ley de Enjuiciamiento civil que los Gobernadores de provincia con las únicas autoridades que pueden suscitar en nombre de la Administración competencias positivas o negativas a los Juzgados y Tribunales por exceso de atribuciones en el caso de que estos invadan las que corresponden al orden administrativo; y el R. D. de 8 de Septiembre de 1887 ha venido a desarrollar esta base procesal.

Conforme a esta disposición corresponde al Rey decidir las competencias de atribuciones y de jurisdicción que ocurran entre las autoridades administrativas y los Tribunales ordinarios y especiales.

Sólo los Gobernadores de provincia podrán promover cuestiones de competencia, y únicamente las suscitarán para reclamar el conocimiento de los negocios que, en virtud de disposición expresa, corresponda a los mismos Gobernadores, a las autoridades dependientes de ellos, o a la Administración pública en general.

Los Gobernadores no podrán suscitar cuestiones de competencia:

a) En los juicios criminales, a no ser que el castigo del delito o falta haya sido reservado por la ley a los funcionarios de la Administración, o cuando, en virtud de la misma ley, deba decidirse por la autoridad administrativa alguna cuestión previa de la

cual dependa el fallo que los Tribunales ordinarios o especiales hayan de pronunciar.

b) En los juicios fenecidos por sentencia firme; y en aquellos que sólo penden de recurso de casación o de revisión ante el Tribunal Supremo.

c) Por no haber precedido la autorización correspondiente para perseguir en juicio a los empleados en concepto de tales.

d) Por falta de la que deben conceder los mismos Gobernadores, con arreglo a las leyes, cuando se trate de pleitos en que litiguen los pueblos o establecimientos públicos.

En estos dos últimos casos quedarán expeditos a los interesados los recursos a que pueda dar margen la omisión de dichas formalidades.

Los Gobernadores, oídas las Comisiones provinciales, harán los requerimientos de inhibición a los Jueces o Tribunales que estén conociendo del asunto, y sólo cuando unos u otros procedan por delegación, se dirigirán aquellos al Tribunal delegante; y así los Jueces y Tribunales, oído el Ministerio fiscal, o a excitación de éste como los Gobernadores, oídas las Comisiones provinciales, se declararán incompetentes, aunque no intervenga reclamación de autoridad extraña, cuando se someta a su decisión algún negocio cuyo conocimiento no les pertenezca.

El Ministerio fiscal, tanto en la jurisdicción ordinaria, como en las especiales, y en todos los grados de cada una de ellas, interpondrá de oficio declinatoria ante el Juez o el Tribunal respectivo siempre que estime que el conocimiento del negocio pertenece a la Administración, salvo la excepción, antes apuntada, de los juicios fenecidos por sentencia firme; y si el Juez o Tribunal no decretaren la inhibición, el Ministerio fiscal lo comunicará al Gobernador, pasándole sucinta relación de las actuaciones y copia literal del escrito en que propuso la declinatoria.

El Gobernador, al requerir de inhibición manifestará las razones que le asisten y el texto legal en que se apoye; y el Juzgado o Tribunal requerido suspenderá, apenas reciba el oficio, todo procedimiento en el asunto a que se refiera, mientras no se termine la contienda. Sin embargo, los Jueces de instrucción podrán seguir practicando las diligencias urgentes y necesarias para la comprobación del hecho, absteniéndose de dictar auto de procesamiento ni de detención.

El requerido acusará recibo de oficio inmediatamente al Gobernador y comunicará el asunto al Ministerio Fiscal y a las partes; se citará para vista y, verificada ésta, el requerido dictará auto declarándose competente o incompetente.

De esta resolución se podrá apelar, sustanciándose el artículo por los propios trámites establecidos para la primera instancia. Contra el auto que recaiga no se da recurso alguno.

Cuando el requerido se declare incompetente remitirá los autos al Gobernador. Si se declara competente lo oficiará a dicha autoridad para que deje expedita su jurisdicción o, de lo contrario, tenga por forma la competencia.

El Gobernador, oída la Comisión provincial, dirigirá nueva comunicación al requerido insinuando o nó en estimarse competente. Si desiste quedará, sin más trámites, expedito al requerido el ejercicio de su jurisdicción. En caso contrario, ambos contendientes remitirán directamente por el primer correo al Presidente del Consejo de Ministros las actuaciones que ante cada cual se hayan instruído. El Presidente, después de acusar recibo, los pasará al Consejo de Estado, el cual, oyendo a las secciones de Estado y Gracia y Justicia, consultará la decisión motivada que estime procedente.

El Consejo de Estado remitirá la consulta original al Presidente del de Ministros, acompañada de todas las diligencias; y al mismo tiempo dirigirá copias de la consulta al Ministro de la Gobernación y al Ministro o Ministros de quienes dependen los otros jueces y autoridades con quienes se haya seguido la competencia.

Si los mencionados Ministros estuviesen conformes con la decisión consultada, lo manifestarán al Presidente del Consejo de Ministros. Si alguno de ellos no lo estuviere hará igual manifestación para que lo someta a la resolución de dicho Consejo.

La decisión que el Rey adopte, a propuesta del Consejo de Ministros o de su Presidente, será irrevocable; se extenderá motivada y en forma de Real decreto, refrendada por el referido Presidente, y para su cumplimiento se comunicará a los contendientes y se publicará en la *Gaceta*.

Los términos señalados para la tramitación de este procedimiento son fatales e imprórrogables.

Aparte las citadas, y ciñéndonos exactamente al concepto que, de jurisdicción administrativa, tiene el autor, podremos decir que,

entre nosotros, sólo merece considerarse como tal la del *Tribunal de Cuentas*, y aún ésta con las debidas reservas.

Este Tribunal, que tiene la categoría de Supremo, sin que contra sus resoluciones quepa más recurso que el de súplica, tiene una jurisdicción especial a la cual corresponde (Reg. 3 Oct. 1911):

1.º La revisión del examen previo que de las cuentas sometidas a su calificación hubiesen hecho otras autoridades administrativas, procediendo, en su virtud, al examen definitivo de las mismas en forma de juicio, aprobando dichas cuentas mediante fallo absolutorio o declarando el alcance que procediere y condenando a su abono a las personas responsables.

2.º Conocer, hasta su definitiva resolución, de los expedientes de reintegro para hacer efectivos los alcances declarados en el examen y juicio de las cuentas mencionadas.

3.º Conocer, hasta su resolución definitiva, de los expedientes de reintegro para la realización y efectividad de los descubiertos y desfalcos que resulten en el manejo de los fondos públicos fuera del juicio de las cuentas, ya por efecto de los delitos de malversación de tales fondos, ya determinados por cualquier otro acto u omisión derivados de la gestión de los funcionarios encargados de la recaudación, custodia y manejo de los mismos.

4.º Resolver acerca de la cancelación de las fianzas prestadas para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones o deberes administrativos por los funcionarios encargados de la gestión y manejo de los caudales del Estado o de fondos provinciales o municipales, y para asegurar la efectividad de las responsabilidades contraídas por los mismos en el desempeño de sus cargos.

5.º Conocer de los recursos de apelación de los fallos dictados por las Diputaciones provinciales que interpusieren los depositarios de fondos municipales y los administradores de fondos de beneficencia que resultaren alcanzados en sus cuentas respectivas.

6.º Informar a las Cortes acerca del resultado ofrecido por el examen de las cuentas generales del Estado; y

7.º Los demás asuntos cuyo conocimiento le atribuyan la ley y reglamentos por los que se rija.

La jurisdicción del Tribunal de Cuentas alcanza, no solo a los responsables directos, sino a los subsidiarios, pero el conocimiento de las tercerías de dominio o de mejor derecho se reserva a los Tribunales ordinarios, así como las contiendas que se promuevan

sobre legitimidad de las escrituras de fianzas, extensión de las obligaciones generales contraídas por los fiadores, cualidad de heredero o causahabiente de los responsables y demás cuestiones que exijan alguna declaración de derecho civil.

Aunque no deben ser consideradas como verdaderas jurisdicciones sino, más bien, como formas jurisdiccionales de la administrativa, mencionaremos para completar este apéndice y en armonía con la exposición del capítulo precedente, las que siguen:

a) *Juntas arbitrales de Aduanas* (1).—Suprimidas, menos en las provincias aforadas, por R. D. 30 Agosto 1901, se restablecieron, según antes hemos visto, por el Reglamento de 13 Octubre 1903).

Conocen de las cuestiones y faltas, que no sean de contrabando y defraudación, que se susciten o hayan sido cometidas en el recinto de las aduanas; y resolverán en primera o en única instancia, según que la cuantía exceda o no de 500 pesetas.

b) *Juntas administrativas* (2).—Conocen de los delitos de contrabando y defraudación que se cometan dentro de la demarcación aduanera de cada provincia (R. D. 3 Septiembre 1904).

c) *Jurados de riegos*.—(Ley de Aguas de 13 de Junio 1879), arts. 242 y sigs.) Corresponde a estos jurados conocer de las cuestiones de hecho que se susciten sobre el riego entre los interesados en él: e imponer a los infractores de las Ordenanzas de riego las correcciones a que haya lugar con arreglo a las mismas.

d) *Comunidades de labradores* (Ley 8 Julio 1898).—Toda Comunidad tendrá un Jurado que conocerá de las cuestiones de hecho que se susciten entre los interesados con ocasión de los servicios que el Sindicato realice e impondrá a todos los infractores de las Ordenanzas las multas a que hubieren dado lugar.

e) Por último, las *Cámaras de Comercio y Agrícolas*, que tienen una especie de jurisdicción *prorrogada*, pero con limitaciones que disculparían la omisión en este lugar de tales organismos (RR. DD. 9 Abril 1886, 14 Noviembre 1890, 21 Junio 1901) (3).

(1) Recuérdese cuanto atrás dejamos dicho sobre estos organismos.

(2) Idem id.

(3) Para el estudio de la materia objeto de este capítulo y de los siguientes véase la meritisima obra de RIVES MARTI, continuación de notas legadas por el malogrado AGUILERA DE PAZ, *El Derecho judicial español*, Madrid, 1920.

sobre legitimidad de las escrituras de fianzas, extensión de las obligaciones generales contraídas por los fiadores, cualidad de heredero o causahabiente de los responsables y demás cuestiones que exijan alguna declaración de derecho civil.

Aunque no deben ser consideradas como verdaderas jurisdicciones sino, más bien, como formas jurisdiccionales de la administrativa, mencionaremos para completar este apéndice y en armonía con la exposición del capítulo precedente, las que siguen:

a) *Juntas arbitrales de Aduanas* (1).—Suprimidas, menos en las provincias aforadas, por R. D. 30 Agosto 1901, se restablecieron, según antes hemos visto, por el Reglamento de 13 Octubre 1903).

Conocen de las cuestiones y faltas, que no sean de contrabando y defraudación, que se susciten o hayan sido cometidas en el recinto de las aduanas; y resolverán en primera o en única instancia, según que la cuantía exceda o no de 500 pesetas.

b) *Juntas administrativas* (2).—Conocen de los delitos de contrabando y defraudación que se cometan dentro de la demarcación aduanera de cada provincia (R. D. 3 Septiembre 1904).

c) *Jurados de riegos*.—(Ley de Aguas de 13 de Junio 1879), arts. 242 y sigs.) Corresponde a estos jurados conocer de las cuestiones de hecho que se susciten sobre el riego entre los interesados en él: e imponer a los infractores de las Ordenanzas de riego las correcciones a que haya lugar con arreglo a las mismas.

d) *Comunidades de labradores* (Ley 8 Julio 1898).—Toda Comunidad tendrá un Jurado que conocerá de las cuestiones de hecho que se susciten entre los interesados con ocasión de los servicios que el Sindicato realice e impondrá a todos los infractores de las Ordenanzas las multas a que hubieren dado lugar.

e) Por último, las *Cámaras de Comercio y Agrícolas*, que tienen una especie de jurisdicción *prorrogada*, pero con limitaciones que disculparían la omisión en este lugar de tales organismos (RR. DD. 9 Abril 1886, 14 Noviembre 1890, 21 Junio 1901) (3).

(1) Recuérdese cuanto atrás dejamos dicho sobre estos organismos.

(2) Idem id.

(3) Para el estudio de la materia objeto de este capítulo y de los siguientes véase la meritísima obra de RIVES MARTI, continuación de notas legadas por el malogrado AGUILERA DE PAZ, *El Derecho judicial español*, Madrid, 1920.