

# Boletín Oficial



## de la provincia de Logroño

SE PUBLICA TODOS LOS DIAS, EXCEPTO LOS FESTIVOS

**ADVERTENCIA.**

Las leyes obligarán en la Península, islas adyacentes, Canarias y territorios de Africa sujetos á la legislación peninsular, á los 20 días de su promulgación, si en ellas no se dispusiere otra cosa.

Se entiende hecha la promulgación el día en que termina la inserción de la ley en la *Gaceta*.

(Artículo 1.º del Código civil.)

**SE SUSCRIBE**

EN LA SECRETARÍA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL

Y EN LAS OFICINAS DE LA IMPRENTA,

CASA DE BENEFICENCIA.

**PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN**

CAPITAL		FUERA	
Por 1 mes....	2 pesetas.	Por 1 mes....	2,50 pesetas
Por 3 meses.	5,50 "	Por 3 meses.	7 "
Por 6 meses.	10,50 "	Por 6 meses.	12,50 "
Por 1 año....	20,50 "	Por 1 año....	24 "

Número suelto, 0,25 pesetas.-Anuncios, 0,25 pesetas línea

**PARTE OFICIAL**

**PRESIDENCIA**

DEL

**CONSEJO DE MINISTROS**

SS. MM. el Rey y la Reina Regente (Q. D. G.) y Augusta Real Familia continúan en esta Corte sin novedad en su importante salud.

**REAL ORDEN**

Pasado á informe del Consejo de Estado en pleno, con asistencia de los Ministros del Tribunal de lo Contencioso administrativo, la consulta dirigida á esta Presidencia por el Ministerio de la Gobernación sobre diversidad de criterio entre el mismo y el mencionado Tribunal para conocer y resolver asuntos de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, la mayoría del expresado alto Cuerpo ha emitido el siguiente dictamen:

«Exmo. Sr.: Ha motivado esta consulta la divergencia de criterio existente entre la jurisprudencia establecida en sus fallos por el Tribunal de lo Contencioso administrativo y la inteligencia que por el Ministerio de la Gobernación se ha venido dando, así al núm. 11 del art. 83 de la ley de 25 de Septiembre de 1863, como á los artículos de las leyes Provincial y Municipal que se refieren á los recursos que cabe utilizar contra las providencias de los Gobernadores, confirmatorias ó revocatorias de acuerdos tomados por los Ayuntamientos en materias de su exclusiva competencia, pues mientras el Tribunal en sus sentencias viene declarando invariablemente que en el relativo á la demolición y reparación de edificios ruinosos, alineación

y altura de los que se construyan de nuevo, y en cuanto atañe á los asuntos de que tratan los artículos 72 y 73 de la Ley Municipal, cuando de los acuerdos de los Ayuntamientos se interpone recurso de alzada para ante el Gobernador, causa estado la decisión de esta Autoridad y únicamente puede intentarse contra ella la vía contenciosa ante los Tribunales de primera instancia, el Ministerio, por el contrario, opina que no habiéndose dictado todavía los reglamentos ó disposiciones legales á que se refiere el núm. 11 del art. 83 antes citado, así en la materia que este número comprende como en las demás que son de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos y no sean de las incluidas en el resto de aquel artículo, procede siempre, contra la providencia del Gobernador, el recurso de alzada ante el Ministerio, utilizable por el particular ó Municipalidad que se consideren agraviados en sus derechos por la resolución de la Autoridad gubernativa.

En tal sentido, pues, entiende el Ministerio que la doctrina establecida por el Tribunal de lo Contencioso administrativo amengua y restringe su competencia, y con el objeto de que esa diversidad de opiniones entre la Administración activa y la contenciosa desaparezca en bien de la Administración, para que no sirva de rémora á la marcha normal y constante de la misma y quede perfectamente definida su jurisdicción en los distintos grados de su jerarquía, y en bien de los particulares, para que éstos sepan siempre á qué atenerse en sus relaciones con las Corporaciones municipales, y conozcan de un modo fijo y preciso, como garantía de su derecho, los recursos que pueden utilizar contra los acuerdos de los Ayuntamientos, consulta á V. F. sobre dos puntos esenciales y sobre otros de menor

importancia, y que por incidencia formula en los términos que el Consejo pasa á exponer, para ocuparse después en su examen por el mismo orden en que han de quedar enunciados.

1.º ¿Se han de entender como privativas de la jurisdicción contenciosa, agotada la vía gubernativa las cuestiones á que se refiere la regla 11 del art. 83 de la ley de 25 de Septiembre de 1863, ó por el contrario, tiene el Ministerio de la Gobernación atribuciones para resolver respecto de estos asuntos?

2.º En todas las cuestiones de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, cuando por virtud de recurso de alzada resuelve el Gobernador, ¿se juzga con esta providencia terminada la vía gubernativa ó puede el Centro administrativo á quien corresponda por su índole el asunto resolver sobre el mismo en virtud de apelación contra tal providencia, excepción hecha de las materias que abrazan los artículos 82, 83 y 84 de la ley de 25 de Septiembre de 1863, salvo la regla 11 del art. 83 de esta ley?

3.º En las cuestiones de índole esencialmente contenciosa que por haber apelado el recurrente de la providencia del Gobernador se elevan á este Ministerio, ¿debe el mismo limitarse á declarar su incompetencia por estar agotada la vía gubernativa, ó si encuentra defectos, sean sencillos ó esenciales, de forma, tiene obligación de corregirlos, aunque tales defectos lleven consigo la nulidad de lo actuado?

Y 4.º ¿Conviene recordar á los Gobernadores de provincia el exacto cumplimiento de las disposiciones que regulan la notificación de sus providencias, para que no se siga perjuicio á los interesados, ya que contra las declaraciones de incompetencia no cabe recurso contencioso, y á veces los interesados se dirigen

á este Centro por deficiencias en la notificación administrativa, perdiendo el derecho por el transcurso del tiempo de intentar la demanda contenciosa correspondiente?

No desconoce el Consejo la importancia, que en su parte esencial reviste esta consulta, como relacionada con la cuestión de la centralización ó descentralización administrativa, cuestión siempre grave y siempre de actualidad, pero acerca de la cual no considera necesario discurrir puesto que no le es dado examinarla en el terreno de los principios y del derecho constituyente, como acaso lo haría si hubiera de informar á V. E. sobre un proyecto de ley, y no sobre puntos concretos del derecho constituido; y traído el asunto á este terreno, el Consejo ha de empezar haciendo notar á V. E. que la resolución que con motivo de esta consulta se adopte ha de ser complementaria de la Real orden de 26 de Mayo de 1880, dictada también de acuerdo con este Consejo en pleno, y por la cual se resolvió que los acuerdos de los Ayuntamientos no causan nunca estado en la vía gubernativa, al efecto de poder ser impugnados directamente en la contenciosa, sino que procede el recurso de alzada ante el Gobernador de la provincia, y contra la resolución de esta Autoridad la demanda contencioso administrativa ante la Comisión, hoy Tribunal provincial; pero como esta declaración afecta y se refiere exclusivamente á las materias que expresan los artículos 82, 83 y 84 de la ley de 25 de Septiembre de 1863, era necesario determinar si es igualmente aplicable al núm. 11 de dicho art. 83 y á las demás materias que según la ley Municipal son de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, y de aquí en cierto sentido el objeto de la presente consulta, que el Consejo no ha de titubear en resolver, de acuerdo con la jurisprudencia es-

tablecida en sus fallos por el Tribunal de lo Contencioso administrativo.

Descendiendo ya al examen de los puntos que la consulta abarca, y con relación al primero, el Consejo recordará como clave para resolver la duda lo que disponen los artículos 82 y 83, en su regla 11, de la ley de 25 de Septiembre de 1863.

Dice textualmente el primero de dichos artículos: «Los Consejos actuarán además como Tribunales contencioso administrativos. En tal concepto, oirán y fallarán las cuestiones que se susciten con motivo de las providencias dictadas por los Gobernadores en la aplicación de las leyes, ordenanzas, reglamentos y disposiciones administrativas.»

Y el segundo: «En virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, los Consejos provinciales oirán y fallarán, cuando pasen á ser contenciosas, las cuestiones relativas.... 11. A la demolición y reparación de los edificios ruinosos, alineación y altura de los que se construyan de nuevo, cuando la ley ó los reglamentos del ramo declaren procedente la vía contenciosa.»

Partiendo de este último texto legal, y fundándose sobre todo en las palabras que quedan subrayadas, la Sección correspondiente de la Dirección de Administración local espone que, á su juicio, contra las providencias que dictan los Gobernadores en las cuestiones relativas á la demolición y reparación de los edificios ruinosos, y á la alineación y altura de los que se construyan de nuevo, procede el recurso gubernativo de alzada y no el contencioso administrativo ante el Tribunal provincial, porque esas materias no pueden pasar á ser contenciosas, por no haberse dictado todavía la ley ó los reglamentos del ramo de policía urbana que declaren procedente este último recurso. En apoyo de esta opinión cita además los Reales decretos sentencias de 20 de Febrero de 1882 y 30 de Julio de 1883, éste último dictado por el Gobierno, separándose de la consulta hecha por la Sala de lo Contencioso de este Consejo, y las Reales órdenes de 22 de Junio de 1883 y 21 de Diciembre del mismo año, si bien reconoce que, á partir desde el Real decreto de 26 de Febrero de 1886, se ha venido consagrando doctrina contraria en diversas sentencias que el Ministerio se ha limitado á cumplir, aunque pensando se le despojaba de una de sus atribuciones, sin citar ley ni disposición alguna por la cual, en efecto, se le hubiera mermado ese derecho, de lo que no cabe atribuir tal alcance á los que el Tribunal cita fundamento de sus fallos.

Este es el razonamiento que en la consulta se hace, y no siendo, á juicio del Consejo, acertada la base en que aquél descansa, equivocadas tienen que ser también las consecuencias que del mismo se derivan.

En primer lugar, no es ni puede ser en modo alguno dudoso que el precepto legal de cuya inteligencia se trata, considerado en su conjunto, atribuye desde luego y en principio á los Consejos provinciales la competencia para conocer de las cuestiones á que el mismo se refiere, como se la atribuye igualmente respecto de las otras materias que el propio artículo comprende; porque hay que tener en cuenta que se trata de una ley orgánica de los Consejos provinciales, de una ley que fija sus atribuciones y define su competencia, y no había de dejar para otra el ensanchar ó restringir esas atribuciones. Cuando su objeto primordial era el fijarlas ó definir las, y mucho menos para los reglamentos, puesto que el determinar la competencia corresponde siempre á la ley y no á las disposiciones complementarias que para su aplicación y desarrollo se dicten, y claro es que establecida la competencia por la ley, quedaba asimismo resuelto, por la relación del art. 83 con el 82, que las providencias de los Gobernadores en estos asuntos causaban estado, por regla general, y en principio también.

Por otra parte, no es exacto tampoco que la ley ó los reglamentos á que el precepto en cuestión alude sean los que hubieran de dictarse en el ramo de policía urbana, porque en éstos hubiera sido impropio de su naturaleza el dictar reglas sobre la procedencia de la vía contenciosa, lo cual necesariamente tenía que quedar reservado para la ley ó reglamentos que sobre esta materia, es decir, sobre jurisdicción y procedimiento contencioso administrativo pudieran promulgarse, creencia tanto más aceptable cuanto que la ley Orgánica de este Consejo de 17 de Agosto de 1860, en su art. 70, expresa que los procedimientos en los negocios contenciosos de la Administración serían objeto de una ley, y á esto seguramente se refiere el legislador de 1863 en el núm. 11 del art. 83 de la ley de esta fecha.

Por lo expuesto entiende el Consejo que las palabras de ese artículo, que engendran la duda que trata de desvanecer, constituyen una verdadera redundancia, ó por lo menos una declaración innecesaria, pero aplicable por igual al núm. 11 y á los demás del artículo citado, pues es evidente que si los Consejos, hoy Tribunales provinciales, únicamente tienen competencia para conocer de las materias que el artículo comprende, cuando pasen á ser contenciosas, otra ley ó un reglamento habían de determinar esta materia, y mientras esa ley ó ese reglamento no se dictasen, labor propia de la jurisprudencia tenía que ser el hacer aquella determinación en cada caso particular y concreto, pero no motivo para privar á los Consejos provinciales y á los organismos que en el ejercicio

de su jurisdicción les han sucedido de la competencia que la ley expresamente les atribuye.

Entendido de esta manera el artículo, claro es que cae por su base todo el razonamiento que en la consulta se hace, y que aunque en opinión del Consejo la duda no debió nunca originarse, hoy, que existe la ley de 13 de Septiembre de 1888, que en su art. 1.º establece en tésis general los requisitos que debe reunir una resolución para ser reclamable en vía contenciosa, y el reglamento para su ejecución de 29 de Diciembre de 1890, que en su art. 2.º expresa que causan estado y pueden ser reclamadas en vía contenciosa las resoluciones que reúnan los requisitos de la ley hayan sido dictadas por los Gobernadores de provincia, la duda, no sólo no es posible, sino que se trata de un punto en absoluto resuelto, por haberse cumplido si se quiere esa especie de condición suspensiva que el legislador creyó prudente consignar en la regla 11.ª del art. 83 de la de 1863, al dictarse, no sólo la ley, sino también el reglamento que declaran la procedencia de la vía contenciosa.

Es, pues, indiscutible en el estado actual del derecho vigente, que todas las materias que comprende el referido artículo, sin excepción alguna, pasan a ser contenciosas cuando las providencias de los Gobernadores reúnen los requisitos de causar estado en el sentido de ser declaratorias de derechos, ser dictadas en el ejercicio de las facultades regladas y vulnerar un derecho de carácter administrativo, establecido anteriormente en favor del demandante por una ley, un reglamento ú otro precepto administrativo, y, por consiguiente, ni en ellas procede recurso de alzada ante el Ministerio, ni éste tiene competencia para conocer de estos recursos cuando por error llegan á interponerse.

Acaso se diga que para venir á esta conclusión se sigue camino distinto del que traza en sus sentencias el Tribunal de lo Contencioso administrativo; pero es por que éste se limita á examinar la cuestión considerándola como de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, y desde este punto de vista únicamente la trata y la resuelve por los fundamentos que después habrá de examinar el Consejo, que no ha creído conveniente por otra parte dejar de presentar el asunto en los diversos aspectos que reviste.

Hechas estas consideraciones, parece innecesario detenerse á examinar las declaraciones contenidas en los Reales decretos sentencias de 20 de Febrero de 1882 y 30 de Junio de 1883, y en las Reales órdenes de 20 de Junio y 21 de Diciembre de 1883, que como queda dicho se citan en la consulta, corroborando la opinión que en la misma se sustente, y le parece al Consejo innecesario, porque

la doctrina establecida en los primeros se reconoce que ha sido modificada posteriormente sin contradicción alguna por el Real decreto sentencia de 26 de Abril de 1886, por el de 12 de Octubre de 1888 y por las sentencias del Tribunal, y las Reales órdenes perdieron toda su fuerza, aun bajo el imperio de la legislación en que fueron dictadas, puesto que fundada la segunda en la doctrina consagrada en la primera, quedó aquélla sin efecto en la vía contenciosa por el Real decreto sentencia últimamente citado, que declaró la incompetencia del Ministerio de la Gobernación para expedirla por haber causado estado la providencia dictada por el Gobernador en el asunto.

Pasando ya al segundo extremo de los que la consulta comprende no le ha de ser difícil al Consejo justificar la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso administrativo en cuanto al mismo se refiere. Estima también la Sección 3.ª de la Dirección de Administración local promotora de la consulta, que en este punto el Tribunal ha ensanchado igualmente su esfera de acción al declarar que en todos los asuntos de la exclusiva competencia de las Corporaciones municipales, y en particular en los relativos á policía urbana, la vía gubernativa termina siempre y en todo caso con la providencia del Gobernador, y entiende que el Ministerio de la Gobernación debe mantener su competencia para conocer de estas reclamaciones, porque para ello está amparado por el párrafo segundo del art. 143 de la ley Provincial, por la ley de 25 de Septiembre de 1863, por la Real orden de 26 de Mayo de 1880 y hasta por el art. 5.º de la ley de 13 de Septiembre de 1888; y antes de pasar adelante, el Consejo ha de examinar estas disposiciones para tratar de quitarles la importancia y alcance que en la consulta se les atribuye.

El art. 143 de la ley Provincial, textualmente copiado, en sus párrafos primero y segundo, dice: «Las providencias de los Gobernadores, que según las leyes hayan puesto término á la vía gubernativa y hubiesen causado perjuicio á los intereses ó derecho de un particular ó de una Corporación, serán reclamables por la vía contenciosa dentro de treinta días. Las decisiones que versen sobre las demás materias podrán ser revocadas ó modificadas por el Ministerio respectivo.» No contiene, pues, este segundo párrafo más que una mera referencia al primero, y por consiguiente, el Ministerio no puede atribuirse fundamentalmente la competencia que para sí reclama sin incurrir en una verdadera petición de principio, haciendo de la dificultad supuesto, mientras no resuelva previamente cuales son las providencias de los Gobernadores, que poniendo término á la vía

gubernativa y causando perjuicio á los intereses ó derechos de un particular ó de una Corporación pueden ser reclamadas por la vía contenciosa, pues claro es que sólo resolviendo esta cuestión cabe señalar con toda seguridad y sin peligro de error cuales son *las demás* materias en las que las decisiones de los Gobernadores pueden ser revocadas ó modificadas por el Ministerio respectivo. El párrafo segundo, pues, del artículo 143 de la ley Provincial hay que examinarlo en relación con el primero, si se quiere llegar en este punto á una resolución enteramente segura y acertada.

Es verdad que á este propósito se cita en la consulta la ley de 25 de Septiembre de 1863, como dando á entender, y así claramente se expresa, que el mencionado párrafo primero se contrae á las materias que por estar comprendidas en los artículos 83 y 84 de la segunda de dichas leyes, salvando respecto del 83 su regla 11.ª, pasan á ser contenciosas en cuanto en ellas dicta resolución el Gobernador de la provincia, y prescindiendo de la salvedad, porque el Consejo cree haberla dejado ya totalmente desvanecida, y dejando á un lado también las circunstancias de que la legislación actual ha modificado profundamente algunas de las disposiciones de aquella ley, ha de manifestar desde luego que no encuentra aceptada la opinión que en este terreno se sustenta, bastándole para comprobarlo hacer observar las diferencias que existen entre los preceptos de las leyes provinciales de 1877 y 1882.

En la primera de dichas leyes, al especificar la competencia y facultades de las Comisiones provinciales, se expresa en el párrafo segundo del art. 66 que «actuarán como Tribunales contencioso administrativos en los asuntos que determinan los artículos 83 y 84 de la ley de 25 de Septiembre de 1863 y en los demás que señalen las leyes.»

La competencia, pues, de aquellas Corporaciones como Tribunales de lo Contencioso administrativo, quedaba limitada á los casos que taxativamente determinan los artículos 83 y 84 de la ley de 1863, y á los que en igual forma señalasen y especificasen las demás leyes; y como por otra parte esa competencia no podía derivarse más que de que las providencias gubernativas causasen estado, éstas no podían causar sino en los casos en que las leyes expresamente concedieran contra ellas la vía contenciosa. En la ley de 1882, por el contrario, al tratar de la competencia y atribuciones de las Comisiones provinciales, nada se dice de estos cuerpos como Tribunales, y sólo en la primera disposición transitoria se expresa que «ínterin no se publique la ley que establezca los Tribunales que hayan de entender de lo contencioso administrativo, co-

responderá el conocimiento de estos asuntos en primera instancia á las Comisiones provinciales»; y relacionando esta disposición con la del párrafo primero del art. 143, único que en toda la ley contiene una regla sobre esta materia, resulta que la competencia de la Comisión, hoy Tribunal provincial, surge siempre que con arreglo á las leyes las providencias de los Gobernadores pongan fin á la vía gubernativa y causen perjuicio á los intereses ó derechos de un particular ó de una corporación.

Con esto cree el Consejo que deja completamente patentizado el sistema que en una y otra ley ha seguido el legislador; con arreglo á la de 1877, era necesario que el caso estuviera comprendido en los artículos 83 y 84 de la 1863, ó expresa y determinadamente en otra ley, para que procediera la vía contenciosa ante la Comisión provincial, con arreglo á la ley de 1882, hasta que la materia se halle comprendida en la regla general que el art. 143 en su párrafo primero establece, y por consiguiente, dicho se está que dentro de esta ley cabe la vía contenciosa ante los Tribunales de primera instancia, aun sin autorizarla expresamente otras leyes en casos distintos que la de 1863 señala, y que, por consiguiente, la cita de ésta al efecto de sostener respecto de la materia de que se trata la competencia del Ministerio de la Gobernación, no significa nada.

No resulta tampoco más afortunado al objeto que en la consulta se pretende el recuerdo de la Real orden de 26 de Mayo de 1883, porque, como la misma Sección del Ministerio reconoce, esta disposición fué dictada para resolver la duda que por entonces se originó de si los acuerdos de los Ayuntamientos recaídos sobre las materias que expresan los artículos 82, 83 y 84 de la ley de 1863 eran reclamables directamente en vía contenciosa ante la Comisión provincial, ó si, por el contrario, procedía reclamación gubernativa ante el Gobernador de la provincia para que éste decidiera en el asunto, pudiendo, el que se estimase perjudicado por la resolución de dicha Autoridad, acudir en la vía contenciosa ante el Tribunal administrativo expresado; y al resolver la duda en este último sentido, es evidente que se resuelve únicamente con relación á la materia objeto de la consulta, ó sea con relación á los casos de los artículos 83 y 84 de la ley de 1863, pero sin prejuzgar en lo más mínimo la cuestión que se viene debatiendo.

Por último, el párrafo segundo del art. 5.º de la ley de 13 de Septiembre de 1888, al decir que continuarán también atribuidas á jurisdicción contencioso administrativa aquellas cuestiones respecto de las que se otorgue el recurso, especialmente en una

ley ó reglamento, si no estuviesen comprendidas en las excepciones del artículo anterior, no implica que la vía contenciosa administrativa no proceda, como en la consulta se supone, mas que en el caso en que una ley ó reglamento expresamente la autoricen, puesto que lo que la ley ha hecho ha sido señalar en el art. 1.º la naturaleza y condiciones de las resoluciones reclamable en vía contenciosa, abriendo este recurso en general para todas las que reúnan dichas condiciones, y salvar por el párrafo segundo del art. 5.º que se cita las demás materias que expresamente una ley ó reglamento autoricen la contenciosa administrativa.

No se deduce, pues, de las disposiciones que para ello se citan la competencia del Ministerio de la Gobernación para conocer en alzada de las providencias de los Gobernadores que revocan ó confirman los acuerdos de los Ayuntamientos dictados en materia de su exclusiva competencia, pero en cambio le ha de ser fácil al Consejo justificar con los mismos textos legales que en las sentencias se citan la jurisprudencia establecida por el Tribunal de lo Contencioso administrativo en el sentido de que las providencias dictadas por los Gobernadores en dichas materias causan estado y deben ser reclamadas en vía contenciosa ante los Tribunales provinciales. Para ello basta recordar que según el art. 83 de la ley Municipal, todos los acuerdos de los Ayuntamientos en asuntos de su exclusiva competencia son inmediatamente ejecutivos, salvo los recursos que determinan las leyes; cuyos recursos no pueden ser otros que los que establecen los artículos 171 y 172 de la ley Municipal y el 143 de la Provincial; y prescindiendo del segundo de los de aquella ley, que hace relación á la lesión de derechos civiles y á las demandas que por esta misma causa puedan interponerse ante los Tribunales ordinarios, el 171 dispone: «No podrá ser suspendida la ejecución de los acuerdos dictados en asuntos de la competencia del Ayuntamiento, como cuando por ellos y en su forma se infrinjan algunas de las disposiciones de esta ley ú otras especiales, salvo lo dispuesto en el último párrafo del art. 169. En este caso se concede recurso de alzada á cualquiera, sea ó no residente en el pueblo, que se crea perjudicado por la ejecución del acuerdo. Los recursos de alzada que autoriza este artículo procederán ante el Gobernador, oída la Comisión provincial, debiendo ser interpuestos en el término de treinta días, contados desde la notificación administrativa, ó en su defecto, desde la publicación del acuerdo. Este recurso será entablado con arreglo á lo que dispone el art. 140.»

No concede, por tanto, este artículo otro recurso contra los acuer-

dos de los Ayuntamientos recaídos en asuntos de su exclusiva competencia, que el de alzada ante el Gobernador de la provincia; y no se diga para cohonestar la fuerza de este argumento que no sería propio de la ley Municipal el determinar el recurso precedente que el particular agraviado debiera utilizar contra la providencia del Gobernador, puesto que claramente lo hace respecto de otras materias, siendo buen ejemplo de ello el art. 153, que dice: «las dudas ó reclamaciones sobre recargos ó arbitrios municipales serán resueltas por el Ministerio de la Gobernación, oyendo al de Hacienda y al Consejo de Estado, cuando lo estime oportuno»; con lo cual es evidente que en estas materias se halla autorizado el recurso de alzada ante el Ministerio por disposición expresa de la ley Municipal.

Ahora bien; si la ley Municipal no autoriza expresamente el recurso de alzada contra las providencias de los Gobernadores en los asuntos de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, y en esta misma omisión incurre también la ley Provincial, no es mucho que el Tribunal de lo Contencioso administrativo haya entendido, ateniéndose á los artículos 171 de la primera y 143 de la segunda, disposiciones que cita como vistos en todas las sentencias que consagran esta doctrina, que tales providencias ponen, según las leyes, término á la vía gubernativa, ya que á tanto equivale el no autorizar respecto de ellas el recurso de alzada, y ya que dentro del sistema de la ley Provincial de 1882 no es necesario como lo era con arreglo á la de 1877, para que la vía contenciosa proceda ante los Tribunales de primera instancia, que las leyes la establezcan expresamente, sino que basta que con arreglo á ellas la decisión del Gobernador ponga término á la vía gubernativa. De este modo queda también completamente aclarado el sentido del art. 143 de la ley Provincial, procediendo, según su párrafo primero, la vía contenciosa contra las providencias de los Gobernadores cuando éstos obran como Jefes superiores de la Administración provincial, y aquéllas recaen en los asuntos comprendidos en los artículos 82, 83 y 84 de la ley de 1863, en cuanto no hayan sido modificados por leyes posteriores, y en los que según la ley Municipal son de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, y el recurso de alzada ante el Ministerio respectivo, según el párrafo segundo, en las demás materias que corresponden á las atribuciones de las expresadas Autoridades, como representantes del Gobierno central, que se detallan en el cap. 4.º de la misma ley Provincial, y no son susceptibles del recurso contencioso administrativo, y en todas las que con arreglo á esa ley ó á otra cualquiera esté expresamente concedida la alza-

da ante el departamento ministerial á que el asunto corresponda.

Bastan, pues, los dos preceptos legales, cuyo examen acaba de hacer el Consejo, para explicar satisfactoriamente el sentido de la jurisprudencia contencioso administrativa en la materia en que se viene ocupando, y para dejar cumplidamente demostrado que la incompetencia del Ministerio alcanza á cuantos asuntos se refieren á las atribuciones exclusivas de los Ayuntamientos; y si el Tribunal cita además en sus fallos la Real orden de 26 de Mayo de 1880, no es porque crea que esta disposición ha interpretado directamente los artículos 72 y 73 de la ley Municipal, en que dichos asuntos están comprendidos, sino por la analogía que guardan con los artículos 82, 83 y 84 de la ley de 1863, una vez admitido que lo mismo en aquéllos que en éstos los recursos que proceden son primero el de alzada ante el Gobernador de la provincia y después el contencioso administrativo ante el Tribunal provincial.

Resueltos en la forma que se deja indicada los dos primeros extremos de la consulta, poco es lo que es necesario añadir respecto de los otros dos, ya que en cuanto á ellos apenas si se comprende que se haya podido suscitar duda de ninguna especie.

Con efecto, parece al Consejo apotegma indiscutible en buenos principios de administración, que cuando una providencia causa estado y pone término á la vía gubernativa no pueden volver sobre ella ni la misma autoridad que la dictó, ni aun el superior jerárquico de ésta, ni cabe siquiera establecer distinciones para autorizar en unos casos el recurso gubernativo de alzada, y en otros la vía contenciosa, sino que es ésta la única procedente contra las resoluciones que reúnen aquellas circunstancias.

Por consiguiente, para impugnar los acuerdos de los Gobernadores, que son finales y concluyen los expedientes, no puede utilizarse con fruto, lo mismo, por los particulares que por las Corporaciones, que se consideren agraviados, otro recurso que el contencioso administrativo ante el Tribunal correspondiente; y si por acaso equivocadamente llegará á interponerse el de alzada, el Ministerio debe limitarse á declarar su incompetencia, y á remitir á los interesados al Tribunal competente, aun cuando advierta defecto en la tramitación, sean sencillos ó esenciales, y ora lleven ó no aparejada la nulidad de lo actuado pues tales defectos no pueden ser motivo para que se entienda prorrogada la jurisdicción del Ministerio en las materias en que es manifiesta y notoria su incompetencia, ni servir de fundamento á que los interesados se sometan á la vía gubernativa cuando ésta ha quedado terminada definitivamente, y cuando, aun

existiendo errores ó vicios en el procedimiento, sólo los Tribunales administrativos, á petición de parte, pueden hacer sobre ellos los pronunciamientos que sean procedentes.

Además, el admitir doctrina distinta de la expuesta, aun prescindiendo de que sería contrario á los más elementales principios que rigen en esta materia y de que engendraría, lo mismo por parte de la Administración, que de los particulares, dudas y vacilaciones sobre cual de los recursos sería el procedente en cada caso concreto y que conviene evitar á toda costa, produciría el resultado de que la mayor parte de las veces quedara firme la providencia que hubiera de ser objeto de impugnación, por invertirse en la tramitación del recurso de alzada el plazo que la ley señala para la interposición del contencioso administrativo, plazo que no puede prorrogarse ni interrumpirse por causa alguna, y que empieza á correr desde el día siguiente al en que la resolución gubernativa se notifica, y se encontraría, por lo tanto, el agraviado en todos los casos en que el Ministerio declarara que no existía vicio alguno en el procedimiento que fuera bastante á producir la nulidad de lo actuado, con que por el lapso del término no podría utilizar recurso alguno contra la providencia ocasional del agravio.

Por último, entiende el Consejo que desde luego es conveniente recordar á los Gobernadores, para que éstos lo hagan también á los Alcaldes, los preceptos que rigen en materia de notificación de las resoluciones administrativas, á fin de que, tanto los particulares como las Corporaciones, sepan siempre la clase de recurso que deben utilizar, la Autoridad ante quien deben interponerlo, el plazo de que disponen y la fecha en que empieza á correr, todo lo cual ha de resultar necesariamente del exacto cumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 146 y 147 de la ley Provincial, en el 7.º de la de 13 de Septiembre de 1888, en el 12 del reglamento para la ejecución de esta ley, de 29 de Diciembre de 1890 y en los artículos 27, 28 y 29 del reglamento de 22 de Abril de ese último año para la ejecución de la ley de 19 de Octubre de 1889, pues aun cuando á los interesados corresponde, en uso de su derecho, el apreciar el recurso de que deben valerse, y aun cuando según ha declarado la jurisprudencia, la Administración no comete error al cursar y sustanciar las solicitudes que al efecto y dirigidas á determinadas dependencias se presentan, siendo tan sólo responsable de las resoluciones que dicta, y la ignorancia del derecho sustantivo ó adjetivo perjudica, y en ningún caso favorece al reclamante, cumple á la legalidad y á la seriedad con que la Administración debe siempre proceder en

sus relaciones con los particulares y las Corporaciones el indicar en cada caso, al hacer la notificación, el recurso procedente contra la providencia notificada, á más de que con ello no hace sino acomodarse y cumplir las disposiciones reiteradamente dictadas sobre esta materia.

En resumen, pues, de todo lo expuesto, el Consejo opina:

1.º Que habiéndose dictado la ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa de 13 de Septiembre de 1888 y el reglamento general comprensivo del procedimiento y sus incidentes de 29 de Diciembre de 1890, las materias incluidas en la regla 11.ª del art. 83 de la ley de 25 de Septiembre de 1863 pasan á ser contenciosas y son privativas de esta jurisdicción desde el momento en que en ellas dicta resolución el Gobernador de la provincia, y que por consiguiente en tales materias no procede el recurso de alzada ante el Ministerio de la Gobernación, el cual carece de atribuciones para resolver respecto de esos asuntos.

2.º Que en todas las cuestiones que son de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, con arreglo á los artículos 72 y 73 de la ley Municipal, cuando por virtud de recurso de alzada resuelve el Gobernador la providencia de esta Autoridad pone término á la vía gubernativa, según los artículos 171 de la misma ley Municipal y 143 de la Provincial, y procede contra ella igualmente el recurso contencioso administrativo ante el Tribunal provincial correspondiente lo mismo que en las demás materias que comprenden los artículos 82, 83 y 84 de la ley de 25 de Septiembre de 1863, salvas las modificaciones introducidas en algunas de ellas por leyes posteriores.

3.º Que en todas las cuestiones de índole esencialmente contencioso administrativa en que por haber interpuesto el particular ó Corporación agraviados por la providencia del Gobernador recurso de alzada se elevan al Ministerio respectivo, debe éste limitarse en absoluto á declarar su incompetencia por estar agotada la vía gubernativa y á remitir á los interesados al Tribunal administrativo que corresponda, aun cuando existan vicios ó defectos en el procedimiento, sean ó no esenciales y produzcan ó no la nulidad de lo actuado.

Y 4.º Que conviene recordar á los Tribunales, y que éstos á su vez recomienden á los Alcaldes el exacto y fiel cumplimiento de las disposiciones que regulan las notificaciones de las providencias administrativas, para que unas y otras Autoridades se atengan estrictamente, según los casos, á lo dispuesto en los artículos 146 y 147 de la ley Provincial, en el 7.º de la de 13 de Septiembre de 1888, en el 12 del reglamento de 29 de Diciembre de 1890 y en

los 27, 28 y 29 de la de 22 de Abril de este último año.»

Y habiéndose dignado S. M. el Rey (Q. D. G.), y en su nombre la Reina Regente del Reino, de acuerdo con el Consejo de Ministros, conformarse con el preinserto dictamen, ha tenido á bien resolver como en el mismo se propone.

De Real orden lo traslado á V. E. para su conocimiento y efectos correspondientes. Dios guarde á V. E. muchos años. Madrid 4 de Marzo de 1893.

PRÁXEDES MATEO SAGASTA

Excmos. Sres. Ministro de la Gobernación, Presidente del Consejo de Estado y Presidente del Tribunal de lo Contencioso administrativo.

## Comisión provincial

Don Joaquín Farias y Merino, Caballero de la Real y distinguida Orden de Carlos III, Abogado de los Tribunales Nacionales y Secretario de la Diputación provincial de Logroño,

Certifico: Que entre los acuerdos adoptados por la Comisión provincial en sesión celebrada en el día de hoy se encuentra el que copiado á la letra dice así:

Examinadas las instancias suscritas por D. Pedro Castrejana y Loza, don Cesáreo Uribebarrea y Larrea, D. Miguel Govantes Villodas, D. Simeón Mata Amarita, D. Dionisio Uyarra Peñafiel, D. Clemente Ruiz Guerra, D. Gregorio Castillo Nanclares y don Felipe Castillo Quincoces, Concejales del Ayuntamiento de Briones, excusándose de dichos cargos:

Resultando que los Sres. Castrejana y Uribebarrea, se fundan en ser mayores de sesenta años, presentando al efecto, el primero, partida de bautismo que lo acredita; el Sr. Govantes, en hallarse impedido según certificación facultativa; los Sres. Mata, Uyarra, Ruiz Guerra y Castillo Nanclares, en verse precisados á abandonar la localidad y fijar su residencia en otro punto donde encontrar medios al desarrollo de sus intereses, y el Sr. Castillo, en la necesidad ineludible de trasladarse al pueblo de Labastida, con el fin de arreglar la testamentaría de D. Manuel Cárcamo y estar al frente de los intereses que representa:

Considerando que á los Sres. Castrejana, Uribebarrea y Govantes, les asiste la excusa señalada en la parte 2.ª, caso 1.º, art. 43 de la ley Municipal, la cual puede alegarse en cualquier tiempo, según dispone el apartado 2.º, art. 4.º del Real decreto de 24 de Marzo de 1891:

Considerando es condición necesaria para desempeñar el cargo de Concejales la residencia dentro del término del Municipio:

Considerando es de equidad atender á las reclamaciones de aquéllos que por razón de legítimos intereses se ven precisados al abandono del pueblo de su vecindad y residencia, se acordó admitir las excusas de los citados Concejales, declarándoles exentos para el ejercicio del mencionado cargo.

Para que así conste, y en cumplimiento á lo dispuesto en el art. 6.º del Real decreto de 24 de Marzo de 1891, expido la presente visada por el señor Vicepresidente de la Comisión provincial y sellada con el de la misma Corporación en Logroño á doce de Abril de mil ochocientos noventa y tres.— Joaquín Farias.— V.º B.º, Antonio Palacios.