

LA JURISDICCIÓN ESPECIAL DE HACIENDA DESDE EL FIN DE LAS REGENCIAS (1843) HASTA 1852

JOSÉ VICENTE LORENZO JIMENEZ (*)

SUMARIO: I. LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL Y EL MANTENIMIENTO DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL DE HACIENDA. — II. LA EXTENSIÓN DE LA JURISDICCIÓN DE HACIENDA. — 1. *Normas que atribuyen o reconocen la competencia a la Jurisdicción de Hacienda.* — A) Normas anteriores a la reforma tributaria de 1845. — B) La extensión de la Jurisdicción de Hacienda en la reforma tributaria de Mon- Santillán. — C) Otras normas posteriores. — 2. *La ampliación de lo administrativo frente a lo judicial.* — A) La consolidación y ampliación de lo administrativo frente a lo judicial. — B) La reforma tributaria de 1845. — C) Bienes mostrencos. — D) La generalización de la reclamación administrativa previa como requisito para poder acceder a la vía judicial. — E) Capellanías. — F) Indemnizaciones de partícipes legos en diezmos. — G) Aduanas. — H) Contrabando. — I) Derechos pasivos. — J) Otros. — K) La Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1850. — 3. *La aparición y expansión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.* — A) La creación de la Jurisdicción Contencioso Administra-

(*) Doctor en Derecho. Profesor Asociado de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.

tiva en 1845.—B) Contratos y bienes nacionales.—C) Indemnizaciones de partícipes legos en diezmos.—D) Otros asuntos.—E) La Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1850.—F) La opinión general acerca de la mayor idoneidad de la Jurisdicción Contencioso Administrativa frente a la de Hacienda.—4. *El pase a un segundo plano de la Jurisdicción especial de Hacienda y la asignación de competencias a la Jurisdicción ordinaria.*—A) La regulación de los conflictos de jurisdicción.—B) La opción por la Jurisdicción ordinaria en la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1850.—C) Los asuntos sobre propiedad industrial.—D) Otros.—5. *La reasignación de funciones del Tribunal de Cuentas.*—6. *Límites de la Jurisdicción de Hacienda: los conflictos con otras Jurisdicciones.*—A) Conflictos con el Cuerpo de Carabineros y el Resguardo marítimo.—B) Conflictos con los tribunales de la Jurisdicción ordinaria.—

III. LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN DE HACIENDA.—1. *El Superintendente General de la Hacienda.*—2. *La creación de la Dirección General de lo Contencioso.*—3. *Los Juzgados de Rentas.*—A) Los Juzgados las Subdelegaciones de Rentas.—B) Las críticas a la figura del asesor y la supresión de los coasesores.—C) La competencia territorial y las consecuencias de la supresión de las Subdelegaciones de partido.—D) La reorganización administrativa de 1845.—E) La supresión de las Intendencias.—F) Las previsiones del Real Decreto de 1 de julio de 1850.—G) Normas sobre incompatibilidades y derechos económicos de los empleados de los Juzgados de Rentas.—H) Conflictos entre Subdelegados

de Rentas.—4. *En particular, la potenciación del Ministerio Fiscal y de los órganos defensores de la Hacienda Pública.*—A) La nueva organización del Ministerio Fiscal en 1844 y sus consecuencias.—B) Las dudas acerca de la posición del Fiscal en los asuntos judiciales de Hacienda.—C) La intervención de los fiscales de las Subdelegaciones de Rentas en otras Jurisdicciones.—D) Las consecuencias de la creación de la Dirección General de lo Contencioso en 1849.—E) Normas posteriores sobre actuaciones del Ministerio Fiscal.—F) Las atribuciones de los abogados fiscales de las Subdelegaciones de Rentas según el Real Decreto de 1 de julio 1850.—IV. LA SITUACIÓN EN 1851.

I. LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL Y EL MANTENIMIENTO DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL DE HACIENDA

El presente trabajo tiene por objeto estudiar la Jurisdicción especial de Hacienda desde el fin de la Regencia de Espartero en 1843 hasta la aprobación del Real Decreto de 20 de junio de 1852, sobre jurisdicción de Hacienda y represión de los delitos de contrabando y fraude, que introduce una modificación sustancial en dicha Jurisdicción (1). Se trata de un periodo crucial para la consolidación del Estado constitucional, en el que se promulgan una serie de Leyes administrativas básicas y se crean una serie de instituciones que contribuyen decisivamente a la articulación, centralización y fortalecimiento del Estado (2).

En éste periodo continúan existiendo numerosas Jurisdicciones. Así, Juan María Rodríguez distinguía las siguientes (3): 1) Jurisdic-

(1) Este estudio constituye una continuación del publicado en esta *Revista de las Cortes Generales*, 79, 2010, pp. 43 y ss.

(2) Sobre esta etapa de los Moderados en el poder, *vid.*, por ejemplo, con carácter general, A. BAHAMONDE y J. A. MARTÍNEZ, *Historia de España, siglo XIX*, Cátedra, Madrid, 1994, pp. 255 y ss. *Vid.* J. M. JOVER, *La civilización española a mediados del siglo XIX*, Austral, Madrid, 1991, pp. 97 y ss. Específicamente en materia de Hacienda, ARTOLA, *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*, Alianza Editorial y Banco de España, Madrid, 1986, pp. 223 y ss. Sobre el partido Moderado, *vid.* F. CÁNOVAS SÁNCHEZ, *El Partido Moderado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.

(3) J. M. RODRÍGUEZ, *Curso elemental completo de práctica forense*, t. I, 3.^a ed., 1847.

ción Real ordinaria, 2) Jurisdicción eclesiástica (que a su vez distinguía entre la eclesiástica ordinaria, la castrense y el Juzgado especial de testamentos), 3) Jurisdicción mixta de eclesiástica y real (donde incluía la Jurisdicción de las Órdenes militares, la de cruzada y la de espolios, vacantes y anualidades eclesiásticas), 4) Jurisdicción militar (donde distinguía la ordinaria, la de marina, la de artillería, la de ingenieros y la de hacienda militar), 5) la de Hacienda Pública, 6) la de comercio, 7) la de minas, 8) la de correos y caminos, 9) la de extranjeros.

Por lo que se refiere a la Jurisdicción de Hacienda, era desempeñada por los Intendentes Subdelegados de Rentas, cuyas resoluciones eran apelables, en su caso, ante las Audiencias. Rodríguez decía que estaban sujetos a ella (4):

— Todos los empleados del ramo, subalternos e individuos del Resguardo o Cuerpo de Carabineros de Hacienda respecto de los negocios civiles y criminales en asuntos y delitos procedentes de sus cargos y oficios, pero no en los pleitos o causas que tuvieran como particulares, en cuyo caso se encontraban sometidos a sus respectivos fueros, excepto el Cuerpo de Carabineros, que en todo estaba sujeto al Juzgado de Rentas (leyes del Título 9.º, libro VI, de la Novísima Recopilación, especialmente la 6, y Real Orden de 28 de julio de 1835).

— Los administradores de loterías nacionales (dicha ley 6 de la Novísima Recopilación, y Reales Ordenes de 28 de octubre de 1814 y de 9 de junio de 1836) (5).

— Lo relativo a materia de suministros y contribuciones (Reales Ordenes de 2 de agosto de 1819, 31 de julio de 1828 y 3 de agosto de 1831).

— Lo relativo a contrabando y defraudación (Ley 3 de mayo de 1830, Novísima Recopilación, Título 9, libro 6, y Reales Ordenes de 9 de febrero y 27 de noviembre de 183).

— Los asuntos tramitados por falsificación de vales reales u otro documento público o privado hecho con objeto de defraudar la Hacienda de la Nación (art. 1 de la Ley de 3 de mayo de 1830).

(4) *Op. cit.*, t. I, pp. 68-70.

(5) Según la Real Orden de 9 de junio de 1836, los Subdelegados de Rentas estaban sujetos a las instrucciones de la Dirección General de Loterías.

- Los negocios pertenecientes a los bienes y arbitrios de amortización (Real Orden de 25 de noviembre de 1839).
- Los negocios de los que conocía el Juzgado privativo de la Superintendencia de azogues (Real Orden de 16 de agosto de 1839).
- El conocimiento de los negocios en que el Erario o caudal público tuviera algún interés presente o futuro que reclamar; el de los negocios en que pudiera experimentar daño o perjuicio en sus rentas, acciones o derechos, y todas las incidencias y dependencias que provinieran de los asuntos referidos, siendo extensivas sus facultades al fuero activo y pasivo (leyes 6, 7 y 8, título 10, libro 6 de la Novísima Recopilación y Real Orden de 24 de agosto de 1840). Pero se exceptuaba el conocimiento de los abintestatos, aunque tuviera interés la Hacienda, pues cuando hubiera de reclamar algunos descubiertos, no debían sus tribunales conocer de dichas pretensiones, sino que debían pasarlos a los Jueces de Primera Instancia a que correspondieran los abintestatos (Real Orden de diciembre de 1836).

Sin embargo, comenzaban a verse síntomas de cambio por la instauración de nuevos principios. El mantenimiento de una Jurisdicción especial para conocer de los asuntos de la Hacienda cada vez tenía menos partidarios, especialmente en el plano doctrinal (6).

Curiosamente esta corriente de opinión contraria a la existencia de una Jurisdicción especial de Hacienda carecía de un sólido apoyo constitucional. Más bien ocurría lo contrario: frente a lo que establecía la Constitución de 1837, la Constitución de 1845 distaba de considerar la administración de justicia como un poder distinto del Ejecutivo. Muy significativamente el artículo 4 de esa Constitución había suprimido la mención a la unidad de fueros y su Título X se denominaba «la administración de justicia» en vez de «el poder judicial».

Por su parte, los autores de la época mantenían que «el orden o autoridad judicial es propiamente una desmembración del poder ejecutivo», añadiendo que «aunque el ejercicio de la justicia se atribuya

(6) *Vid.*, por ejemplo, J. POSADA HERRERA, «De lo Contencioso Administrativo en el ramo de Hacienda», en *Revista de España, de Indias y del Extranjero*, 1845, incluido en GALLOSTRA, *Colección bibliográfica de lo Contencioso Administrativo*, Madrid, 1881, *op. cit.*, pp. 284 y ss.

a funcionarios independientes, como el poder de ejecutar las Leyes encierra virtualmente el de aplicarlas, y este ejercicio se delega a los magistrados por el poder ejecutivo, no puede decirse con toda propiedad que deje de residir la aplicación de las Leyes en este mismo poder. Para evitar estas dudas, llama tal vez la Constitución de 1845, orden judicial a los magistrados y jueces encargados de la aplicación de las Leyes corrigiendo a las anteriores Constituciones que los denominaban poder judicial» (7). Lo que distinguía a los jueces de otros funcionarios públicos era la inamovilidad, y, como contrapeso a ello, la responsabilidad (8).

A ello se unen otros datos importantes. Por un lado, determinados asuntos en los que concurría un evidente interés de la Hacienda eran atribuidos a la Jurisdicción ordinaria.

Por otro lado, en la importante materia del contrabando y defraudación, la Ley penal sobre los delitos contra la Real Hacienda había quedado totalmente erosionada, lo que contribuía a resaltar la nota de provisionalidad de esta Jurisdicción. Las propias normas aludían continuamente a ese carácter provisional. Así, la Real Orden 6 de diciembre de 1844 ordenaba el cese de los co-asesores en los tribunales de Hacienda, «sin perjuicio del arreglo definitivo que se acuerde acerca de los tribunales de Hacienda».

En cualquier caso, desde el punto de vista del Derecho positivo, la doctrina se planteó la cuestión de si esta Jurisdicción podía considerarse como ordinaria en materia de Hacienda, contestando afirmativamente. Así, por ejemplo, se pronunciaba el autor del Boletín de Jurisprudencia y Legislación al comentar el Reglamento de los Juzgados de Primera Instancia del Reino, aprobado el 1 de mayo de

(7) GARCÍA GOYENA, AGUIRRE, MONTALBÁN y VICENTE CARAVANTES, *Febrero reformado*, t. III, Madrid, 1852, pp. 397 y 398. Los fundamentos teóricos de esta posición se defendían por A. ALCALÁ GALIANO, en *Lecciones de Derecho Político*, CEC, Madrid, 1984, p. 221 (las Lecciones se publicaron por primera vez en 1843).

(8) *Vid.* sobre la cuestión de la inamovilidad, entre otros, ALCALÁ GALIANO, *Lecciones*, *op. cit.*, p. 223; POSADA HERRERA, *Lecciones de Administración*, MAP, Madrid, ed. 1988 (la primera edición es de 1843), p. 90; P. GÓMEZ DE LA SERNA, *Instituciones de Derecho Administrativo español*, t. I, Madrid, 1843, pp. 24-25; GIL ZÁRATE, *Revista de Madrid*, 1838, en GALLOSTRA, *Colección bibliográfica*, *op. cit.*, p. 151.

1844, para quien Juzgados de Primera Instancia eran los ordinarios, pero también lo eran «los de hacienda, como expresamente lo dicen repetidas Reales Ordenes, en las que a los Subdelegados de Rentas se les denomina jueces de primera instancia, y Juzgados de esta clase a sus tribunales» (9).

II. LA EXTENSIÓN DE LA JURISDICCIÓN DE HACIENDA

1. *Normas que atribuyen o reconocen la competencia a la Jurisdicción de Hacienda*

A) Normas anteriores a la reforma tributaria de 1845

En un primer momento se continuaron dictando normas atribuyendo o reconociendo la competencia a la Jurisdicción de Hacienda.

Es el caso del Real Decreto de 20 de febrero de 1844, que contemplaba el arrendamiento de la gestión del estanco del tabaco a una compañía privada. En las bases del concurso se establecía que la empresa, como subrogada en la acción y derechos de la Hacienda Pública, quedaba sometida a los tribunales y Juzgados especiales de Hacienda en los asuntos contenciosos que surgieran (base 36). En la base 40 se insistía en que la empresa y sus empleados quedarían sometidos a la Jurisdicción de Hacienda en lo concerniente al cumplimiento del contrato, añadiendo que en las causas de fraude la empresa tendría la propia representación y los mismos derechos que tenía la Hacienda Pública (10).

(9) 4.^a serie, t. II, 1844, pp. 241 y ss. No obstante, el comentarista entendía que «hablando con propiedad jurídica, cuando se quiere hacer peculiar de los juzgados de aquella especie (los de Primera Instancia) una Ley o decreto cualquiera, se usa del calificativo "ordinarios", para segregar a los privilegiados o excepcionales». De lo cual concluía que a los Juzgados de Hacienda no les era de aplicación el nuevo Reglamento de los Juzgados de Primera Instancia.

(10) Sin embargo, pocos meses después, en julio de 1844, se cancelaba el contrato, devolviendo la gestión de la renta del tabaco al Ministerio de Hacienda. *Vid.* COMÍN y VALLEJO, *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882. Pensamiento y reforma de la Hacienda*, IEF, Madrid, 2002, pp. 266-269; S. MARTÍN RETORTILLO y J. SALAS HERNÁNDEZ, *El monopolio de tabacos*, Madrid, 1969, pp. 29 y ss.

En igual sentido, la Real Orden de 4 de marzo de 1844 contemplaba los casos de arriendos de fincas del clero secular, celebrados entre éste y los particulares entre julio de 1837 y septiembre de 1841, cuando se presumiera haber intervenido fraude por lo bajo de los precios concertados o por lo demasiado largo de la duración estipulada. La Real Orden establecía que tales arriendos serían objeto de un examen especial por parte de las Juntas inspectoras, y si se considerasen rescindibles con arreglo a Derecho, las oficinas del ramo debían cuidar «con esmero y actividad» que la parte fiscal representante del Estado promoviera *ante los Juzgados de Rentas* las acciones de rescisión que correspondieran conforme a las Leyes, y en juicio separado por cada contrato.

Asimismo se dictó la Real Orden de 1 de mayo de 1844 sobre «excesos escandalosos que aparecen en la relación de gastos de impresión que produjeron las oficinas de bienes nacionales de Badajoz y de la subasta de granos de las mismas oficinas». Se ordenaba al Intendente, *en su calidad de Juez Subdelegado de Rentas*, que procediera inmediatamente a formar la correspondiente causa en averiguación de los hechos, sustanciándola por todos los trámites prescritos por las Leyes e instrucciones, y fallándola en justicia (11).

B) La extensión de la Jurisdicción de Hacienda en la reforma tributaria de Mon- Santillán

La reforma tributaria de 1845 constituyó uno de los hitos fundamentales de la Historia de la Hacienda Pública, poniendo fin al antiguo sistema tributario y creando uno de nueva planta (12). Tal

(11) Por su parte, SANTILLÁN, en relación con los bienes que pudiera haber usurpado Godoy, contemplaba como competencia de los Juzgados de Hacienda la de conocer de los juicios de reversión o incorporación (*Memorias* (1808-1856), Tecnos y Banco de España, Madrid, 1996, p. 385). Sin embargo, esta opinión no parece correcta, pues tales asuntos correspondían realmente a los jueces ordinarios. Sin perjuicio de su fama como hacendista, las opiniones jurídicas de SANTILLÁN no siempre estaban bien fundadas.

(12) Sobre la reforma tributaria de 1845, *vid.* F. ESTAPÉ, *La reforma tributaria de 1845*, IEF, Madrid, 1971. Sobre Alejandro Mon, *vid.* F. COMÍN COMÍN y R. VALLEJO POUSADA, *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882)*, *op. cit.* La reforma tiene como texto básico la Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845; en la misma fecha se dictaron varios Reales Decre-

reforma no tenía por objeto directo la Jurisdicción de Hacienda(13), pero como consecuencia de ella se dictaron varias normas que afectaron a la misma.

En primer lugar, cabe observar que la regulación de varias de las figuras tributarias incorporaban «disposiciones penales» (suspensiones, multas, ineficacia de actos), que se superponían a las contenidas en la Ley de contrabando y fraude contra la Real Hacienda de 1830, de discutible aplicación. Hay que tener en cuenta que esta Ley se refería a los tributos existentes cuando se dictó, que ahora quedaban sustancialmente transformados. Si hasta 1845 la aplicación de la Ley había quedado muy erosionada, a partir de entonces las dificultades de su aplicación se hicieron prácticamente insalvables, ya que las disposiciones sancionadoras y procesales se referían a unos tributos que en su mayor parte habían sido suprimidos. Por ello, se hacía necesario regular las posibles sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones tributarias.

Así, el artículo 111 del Real Decreto que regulaba la contribución sobre productos líquidos de bienes inmuebles, establecía que el Intendente o Subdelegado someterían al Juzgado respectivo el conocimiento de los delitos que bajo cualquiera forma se cometieren en los pueblos para resistir o embarazar las cobranzas de contribuciones o la ejecución de apremios.

El Real Decreto que establecía el derecho sobre el consumo de especies determinadas, decía en su artículo 77 que la imposición de las penas que quedaban señaladas correspondía al Jefe de la Administración del pueblo en que se hubiera cometido el delito cuando solamente eran pecuniarias y no excedían cada una de 500 reales; las demás correspondían a los Juzgados respectivos de Hacienda(14).

tos que desarrollaban las nuevas figuras tributarias que se creaban. Tales Reales Decretos se circularon en 15 de junio de 1845.

(13) En un principio, la idea era la de incluir la reforma de la Jurisdicción de Hacienda en el mismo paquete, pero al final no pudo llevarse a cabo.

(14) Como puede observarse se utiliza un concepto muy poco estricto de delitos y penas, por lo que hay que entenderlos como sinónimos de infracciones y sanciones, pues indudablemente abarcan no solo las penales, sino también las administrativas.

El artículo 79 establecía una cláusula de subsidiariedad: en los casos de defraudación de los derechos a que se refería el Real Decreto, y en lo no previsto por éste, los procedimientos debían ajustarse «al orden establecido o que se establezca para los demás delitos cometidos contra los derechos de la Hacienda Pública». Asimismo, según el artículo 135-3.º, cuando surgieran cuestiones entre los contribuyentes y el arrendatario de los derechos, los asuntos contenciosos debían resolverse por los respectivos Jueces de Hacienda.

El Real Decreto de 23 de mayo de 1845, sobre el establecimiento del derecho de Hipotecas, establecía en su artículo 49 que para la exacción de los derechos defraudados y de las multas impuestas a los defraudadores, se procedería ejecutoriamente por los Juzgados especiales de Hacienda como en las defraudaciones de las demás contribuciones y rentas del Estado. Y según su artículo 50, a los mismos Juzgados de Hacienda correspondía el conocimiento de los delitos de defraudación del derecho de Hipotecas y de los de connivencia con los defraudadores.

La Real Orden de 22 de enero de 1846 contenía disposiciones para la imposición, exacción y distribución de las multas establecidas por los Reales Decretos de 23 de mayo de 1845 para los supuestos de ocultaciones y defraudación en la contribución industrial y de comercio e inquilinatos. Esa Real Orden contenía una norma novedosa: la imposición de las multas previstas en los artículos 31, 33 y 34 del Real Decreto del subsidio industrial y de comercio y 13 del de inquilinatos por las ocultaciones y defraudaciones, debía verificarse por acuerdo gubernativo de los Intendentes de provincia y Subdelegados de partido administrativo donde los hubiera (15).

Ahora bien, en el caso de que hubiera interesados que no se conformaran ni se prestaran al pago de las multas a que hubieran sido

(15) La multa tenía carácter administrativo, no judicial, y se distribuía por terceras partes, una para el Tesoro; otra para el Intendente de provincia o Subdelegado de partido que hubiera acordado la imposición; y otra para el agente investigador o denunciador. La figura de los Subdelegados de partido estaba contemplada en la reforma administrativa del Ministerio de Hacienda de 1845, pero —al contrario de lo que ocurría con anterioridad a 1841— carecía de funciones jurisdiccionales.

declarados responsables por la providencia gubernativa de los Intendentes, el artículo 3 les reservaba el derecho a reclamar y ser oídos en justicia ante el Juzgado de la Subdelegación de Rentas de la provincia, siempre que lo verificaran dentro del término de los doce días siguientes a la notificación de aquélla. En tal caso, los originales de los expedientes gubernativos que se hubieran formado debían pasar al mismo Juzgado, quedando en suspenso la exacción hasta el fallo judicial. Como puede observarse, el Juzgado de la Subdelegación actuaba en este caso a modo de instancia revisora de una previa decisión de carácter indudablemente administrativo; y además la reclamación suspendía la ejecución del acto impugnado.

C) Otras normas posteriores

Posteriormente siguieron dictándose normas reconociendo o recordando la competencia de los órganos judiciales de Hacienda.

Así, la Real Orden de 26 de marzo de 1850 se dictó como consecuencia del siguiente supuesto: el Subdelegado de Rentas de Sevilla consultó si correspondía a su Juzgado el conocimiento de los litigios que se suscitasen acerca de los bienes devueltos al clero secular en cumplimiento de la Ley de 3 de abril de 1845. Se resolvió, conformándose con el parecer de la Dirección General de los Contencioso de la Hacienda Pública, que todos los litigios que se promovieran y tuvieran por objeto la disminución de los bienes destinados a la dotación del culto y clero, debían seguirse en las Subdelegaciones de Rentas, «comunicándose al efecto las disposiciones oportunas por el Ministerio de VE (Justicia) y éste de Hacienda a los Jueces de Primera Instancia y Subdelegados».

En la Real Orden se razonaba que estos bienes formaban parte de la dotación del culto y clero según la Ley. El Erario tenía que completar su producto, por lo que, cuanto mayores fueran sus rentas, menor sería el desembolso de Hacienda. La Nación —continuaba la disposición—, lejos de haberse desprendido de la intervención de los citados bienes, la había dado muy expresa a la autoridad económica en el Real Decreto de 29 de octubre de 1849, cuyo artículo 6 decía que, para hacer efectiva la cobranza de las rentas de los bienes,

censos, foros y otros derechos, debía procederse en la forma y por los medios establecidos para recaudar las rentas de bienes inmuebles poseídos por el Estado a nombre de éste y a excitación directa del Administrador general depositario de la diócesis.

Por tanto, la Nación tenía un evidente interés en que el referido producto no se disminuyera. Y todos los asuntos que pudieran dar lugar a este resultado debían ventilarse ante los tribunales de Hacienda con arreglo a la ley 7 título 10 libro 6 de la Novísima Recopilación, que no solo no estaba derogada, sino confirmada por Real Orden de 2 de agosto de 1840 y otras posteriores.

La Real Orden de 10 de mayo de 1850 resolvió otra cuestión sobre la Jurisdicción de Hacienda. El administrador de contribuciones directas que había sido de la provincia de Barcelona fue citado a juicio por un contribuyente sobre un acto de servicio, entablándose después la demanda en el tribunal de la Subdelegación, que acordó el sobreseimiento. Sin embargo, la Audiencia, al consultarse el Auto del inferior, ordenó la continuación de la causa. El administrador reclamó amparo, alegando que «si la administración de las rentas públicas ha de ser posible, y su acción libre y desembarazada como requiere el servicio del Estado, preciso es que no pueda interrumpirse con tales dificultades, ni sujetarse su resultado a los lentos trámites de la administración de justicia».

La Real Orden resolvió que la jurisdicción correspondía a las Subdelegaciones de Rentas por el fuero especial que correspondía a los negocios de Hacienda, de cuyo conocimiento se hallaban inhibidos los tribunales ordinarios. Ahora bien, los Subdelegados de Rentas sólo debían admitir las reclamaciones que se entablaran contra cualquier empleado «después de hechos los pagos por los contribuyentes, y no antes», sustanciándose entonces dichas reclamaciones por la vía contencioso administrativa.

Asimismo añadía la Real Orden que, siempre que se entablara acción criminal, los Subdelegados no debían admitirla sin la correspondiente autorización, reiterando que los Juzgados de Hacienda eran competentes para conocer de procedimientos civiles o criminales contra empleados de Hacienda por actos que hubieran ejercido

como tales, debiendo los Fiscales pedir la inhibición en tales casos de los Juzgados ordinarios.

2. *La ampliación de lo administrativo frente a lo judicial*

A) La consolidación y ampliación de lo administrativo frente a lo judicial

Por otra parte, siguiendo una marcada tendencia que viene de épocas anteriores, se consolida y amplía el ámbito de lo administrativo frente a lo judicial. Se administrativizan las relaciones, y se ordena que determinadas cuestiones se resuelvan no por los Juzgados, sino por las propias autoridades administrativas.

Para justificar el carácter gubernativo de los procedimientos de cobranza, Carrasco (16) invocaba como antecedentes, entre otros, la ley 7 título 10 libro 6 de la Novísima Recopilación, haciendo así equivalente la actividad de Intendente con la vía gubernativa, cosa que no es correcta, pues el Intendente también ejercía funciones jurisdiccionales como Subdelegado de Rentas.

B) La reforma tributaria de 1845

Las trascendentales reformas de la Hacienda Pública en 1845 sirvieron además para consolidar las competencias de la Administración frente a la Jurisdicción, es decir, para dejar claro que muchos asuntos correspondían a la Administración y no a los órganos judiciales.

Esta operación es fácilmente perceptible, por ejemplo, en los diversos Reales Decretos de 23 de mayo de 1845 en virtud de los cuales se desarrolló la Ley de reforma tributaria de esa misma fecha.

Así, la contribución sobre el productos líquidos de bienes inmuebles, y del cultivo y la ganadería, optaba especialmente por la vía

(16) Tratado de las contribuciones directas en España, Madrid, 1867, p. 304.

de apremio, considerando gubernativos todos los procedimientos de cobranza, sin exceptuar los que llevaban consigo medidas coactivas contra las personas que tomaran parte en ella o en los repartimientos; sin que en ningún caso pudieran mezclarse en ellos los Tribunales o Juzgados mientras se tratara del interés directo de la Hacienda Pública (art. 63). Se trata ésta de una norma que en esa época cuenta ya con una gran tradición. Pero puede observarse que apura al máximo, prohibiendo la intervención de cualquier Juzgado o Tribunal, incluidos, por tanto, los propios de Hacienda.

Asimismo se observa una clara predilección por la vía gubernativa frente a la judicial en el artículo 111 de la misma contribución, ya antes citado, según el cual el Intendente o Subdelegado debían someter al Juzgado respectivo el conocimiento de los delitos que bajo cualquiera forma se cometieran en los pueblos para resistir o embazarar las cobranzas de contribuciones o la ejecución de apremios, siguiéndose los demás por la Administración de la Hacienda Pública del mismo modo que en los demás litigios en que ésta estuviera interesada, «sin que por esta causa se suspendan los procedimientos gubernativos».

También antes nos hemos referido al artículo 77 del Real Decreto regulador del derecho sobre el consumo de especies determinadas. Según ese precepto, la imposición de las penas señaladas correspondía al Jefe de la Administración del pueblo en que se hubiera cometido el delito cuando tales penas eran pecuniarias y no excedían cada una de 500 reales. En los pueblos en que no existiera Administración por cuenta de la Hacienda, la imposición de las penas de menor cuantía correspondía al Alcalde. El artículo 78 añadía que en tales casos contra la resolución del Administrador o Alcalde cabía reclamar ante el Subdelegado de partido, que decidía *gubernativamente*, y sin que pudiera admitirse este recurso sin haber satisfecho la multa. Se trataba, pues, de una competencia tradicional de la Administración, a la que se reservaba la potestad de imponer las sanciones de menor cuantía, reservando las de mayor cuantía a los órganos jurisdiccionales.

También anteriormente hemos citado la Real Orden de 22 de enero de 1846 dictando disposiciones para la imposición, exacción

y distribución de las multas por las ocultaciones y defraudación en la contribución industrial y de comercio e inquilinatos. La imposición de las multas de los artículos 31, 33 y 34 del Real Decreto del subsidio industrial y de comercio y 13 del de inquilinatos por las ocultaciones y defraudaciones se producía por acuerdo *gubernativo* de los Intendentes de provincia y Subdelegados de partido administrativo donde los hubiera. Y ello sin perjuicio de que pudieran acudir posteriormente a la vía judicial.

C) Bienes mostrencos

Esa misma tendencia administrativizadora cabe observar en la Real Orden de 29 de marzo de 1848, que fijaba las atribuciones de los Juzgados ordinarios y de la Administración en los negocios de denuncias de bienes mostrencos. En los negocios de este ramo, «las atribuciones de los Juzgados tienen sus límites y no deben extenderse a más que a juzgar y fallar, haciendo la declaración correspondiente». En consecuencia, «la ejecución de ésta con todas sus incidencias debe ser de la competencia de la Administración, puesto que está mandado en Real Orden de 7 de agosto de 1838 que los bienes mostrencos considerados como nacionales se vendan en la forma prevenida en el Real Decreto de 19 de febrero de 1836⁽¹⁷⁾ y disposiciones posteriores; debiendo por lo mismo conocer y decidir todas las cuestiones relativas a la enajenación de estas fincas»⁽¹⁸⁾.

Como puede observarse, se reservaba al ámbito administrativo, excluyéndolo del judicial, todo lo referente a ejecución de las resoluciones judiciales. Sin duda alguna, la Hacienda Pública buscaba en

(17) Esta disposición regulaba la venta de bienes que hubieran pertenecido a comunidades religiosas extinguidas y demás que hubieran sido adjudicadas a la Nación por cualquier título.

(18) Esta disposición tiene un claro antecedente en el Decreto CXXI de 17 de enero de 1812, sobre los negocios de represalias y confiscos, donde se distinguía entre el proceso de declaración —que correspondía a los tribunales ordinarios de justicia—, y la ejecución de las decisiones que adoptaran tales tribunales que correspondía a las oficinas y empleados de la Hacienda Pública. *Vid.* J. V. LORENZO JIMÉNEZ, «El desarrollo histórico de la prohibición de ejecuciones judiciales contra la Hacienda Pública», en *Revista de Derecho Procesal*, 2001, p. 410.

la vía administrativa un contrapeso frente a la intervención por parte de los jueces ordinarios, con la intención de compensar las facultades declarativas de los Jueces ordinarios con las ejecutivas de la Administración.

D) La generalización de la reclamación administrativa previa como requisito para poder acceder a la vía judicial

La administrativización de ciertas relaciones por considerar que así se defendían los intereses de la Hacienda Pública con mayor eficacia no siempre suponía la exclusión absoluta de la vía judicial. Precisamente otra de las vías elegidas fue la necesidad de formular reclamación en la vía administrativa si se quería acceder a la vía judicial (19).

La Real Orden de 9 de junio de 1847, dictada como consecuencia de expediente promovido por el administrador general de Bienes Nacionales, establecía que no se admitieran en los tribunales demandas en que se controvertieran intereses del Estado sin previa certificación de haber recaído resolución por la vía gubernativa. Como justificación se invocaba la analogía con el juicio de conciliación.

Sin embargo, la Real Orden no fue demasiado aplicada por los órganos judiciales, ni siquiera en los Juzgados de las Subdelegaciones de Rentas. Tampoco los fiscales se preocupaban mucho del cumplimiento de este requisito. Ello obligó a que la Dirección General de lo Contencioso dictase la Circular de 19 de marzo de 1850, dirigida precisamente a los propios Fiscales, mandando resistir en las Subdelegaciones de Rentas la admisión de demandas judiciales mientras no se hubiera cumplido lo dispuesto en la Real Orden de 9 de junio de 1847, «exigiendo sobre ello declaración terminante, y apelando en caso de ser contraria para ante la Audiencia, de modo que éste venga a ser el último punto sometido a la calificación de dicha Audiencia».

(19) Sobre este punto, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa», *Revista de Administración Pública* (en adelante, *RAP*) núm. 77, 1975, pp. 99 y ss y 119 y ss.

En cualquier caso la inaplicación de la reclamación administrativa previa no sólo se debía a falta de diligencia, sino incluso a la propia resistencia activa de los órganos judiciales (20). A fin de solucionar este problema, se dictó, con la concurrencia de los Ministros de Hacienda y de Gracia y Justicia, oído el Consejo Real y el Tribunal Supremo de Justicia, y conforme con el parecer del Consejo de Ministros, el Real Decreto de 20 de septiembre de 1851, que ordenaba no se admitieran demandas judiciales contra la Hacienda sin que se certificara haber precedido reclamación en la vía gubernativa.

E) Capellanías

La Ley de 19 de agosto de 1841 otorgó la competencia de los asuntos sobre capellanías a la Jurisdicción ordinaria. Sin embargo, inmediatamente surgió un grave problema. La Ley de 2 de septiembre de 1841, sobre venta de fincas del clero secular, exceptuaba de dicha venta, entre otros, a los bienes pertenecientes a prebendas, capellanías, beneficios y demás fundaciones de patronatos de sangre activo o pasivo (art. 6). Este precepto pronto comenzó a interpretarse de una manera extensiva. Para hacer frente a esta interpretación se dictó la Real Orden de 17 de enero de 1847, que procedió a la administrativización de ciertas cuestiones. En efecto, según dicha Real

(20) Es muy significativo el contenido de la Real Orden de 24 de febrero de 1851 (*Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda*, en adelante, *BOMH*, t. III, 1851, p. 339). Una persona pidió ante la Subdelegación de Rentas de Sevilla la devolución de los bienes que formaban parte de un patronato y que se encontraban en la Administración de fincas del Estado. El abogado fiscal de Hacienda se negó a contestar la demanda mientras no se acreditara haber entablado la reclamación en la vía gubernativa, como ordenaba la Real Orden de 9 de junio de 1847. El Subdelegado ordenó contestar la demanda, por lo que el abogado fiscal apeló la providencia. La Audiencia confirmó la providencia del Subdelegado de Rentas, por lo que esta decisión fue suplicada, y ante su denegación, se entabló recurso de nulidad, que no fue admitido. Según el Fiscal de la Audiencia de Sevilla, los tribunales superiores y los Juzgados de Rentas se negaban al cumplimiento de la Real Orden de 9 de junio de 1847 por dos razones: porque no había emanando del Legislativo, por lo que no podía modificar las Leyes de sustanciación en los negocios judiciales; y porque la Orden no había sido comunicada por el Ministerio de Gracia y Justicia a las Audiencias, requisito considerado indispensable para su obligatoriedad. Por la Real Orden, de 24 de febrero de 1851 que comentamos, el Ministro de Hacienda, a instancias de la Dirección General de lo Contencioso, se dirigía al Ministro de Justicia para que requiriera a los tribunales de justicia el cumplimiento de la Real Orden de 9 de junio de 1847.

Orden «siempre que ocurra una reclamación de bienes procedentes de capellanías colativas de patronato activo o pasivo familiar, deberá instruirse inmediatamente un expediente gubernativo para declararlas o no comprendidas en las excepciones consignadas en el artículo 6 de la Ley de 2 de septiembre de 1841, ajustándose en su formación al curso y trámites previstos en la Real Orden de 9 de febrero de 1842», añadiendo que «las resoluciones definitivas que recaigan en estos expedientes no se ejecutoriarán hasta que no obtengan la aprobación de la superioridad» (art. 2) (21). Y según el artículo 4, las providencias de los Juzgados de Primera Instancia no tenían fuerza ejecutiva, ni para declarar la excepción de las fincas que reclamaran ni para decidir la inmediata entrega de sus productos.

Puede observarse en este punto una notoria diferencia con los asuntos de señoríos: mientras en éstos el «juicio instructivo» se desarrollaba ante los jueces ordinarios, en los asuntos de capellanías este examen de los títulos pasaba a la vía gubernativa.

F) Indemnizaciones de partícipes legos en diezmos

La Ley de 20 de marzo de 1846 estableció las bases según las cuales debía procederse a la indemnización de los partícipes legos de diezmos de lo que habían dejado de percibir por sus derechos desde la alteración y abolición del sistema decimal. Para ello, los títulos de los partícipes legos debían ser calificados previamente (art. 4). La calificación correspondía al Gobierno oyendo al Consejo Real.

La Real Orden de 6 de noviembre de 1847 contemplaba el siguiente supuesto. Una persona promovió ante un Juzgado de Primera Instancia, en virtud del artículo 7 de la Instrucción de 6 de noviembre de 1841, una pretensión de indemnización como partícipe lego de la tercera parte de los diezmos de los pueblos de Villamartín y otros. La sentencia dictada no fue, como debía, apelada por el pro-

(21) Como decía el Preámbulo de la Real Orden, no correspondía a los Tribunales de justicia, sino al Gobierno, de conformidad con los trámites establecidos en la Real Orden de 9 de febrero de 1842, el declarar si determinados bienes estaban comprendidos en las excepciones previstas en el artículo 6 de la Ley de 2 de septiembre de 1841.

motor fiscal ni por el administrador de Rentas, adquiriendo firmeza, «e infringiendo la Real Orden de 9 de abril de 1843 (regla 1.^a)». Sobre esta base, la Real Orden establecía que los partícipes legos de diezmos que para obtener su indemnización hubieran acudido a los tribunales, y en sus expedientes no se hubieran observado los trámites y ritualidades establecidas en la Real Orden de 9 de abril de 1843, debían presentar a la Junta de calificación los documentos originales en virtud de los cuales habían dictado sentencia los tribunales inferiores, para que dicha Junta pudiera verificar la oportuna comprobación en los términos prevenidos en las Leyes de la materia.

G) Aduanas

El artículo 10 del Real Decreto de 15 de mayo de 1848 restableció la observancia de la Instrucción de Aduanas de 3 de abril de 1843, derogando las alteraciones hechas en ésta por las Reales Ordenes de 22 de marzo de 1845 (22) y 3 de febrero de 1846. Como consecuencia, la Dirección General de Aduanas dictó la Circular de 28 de noviembre de 1848, en virtud de la cual todos los casos penados por la citada Instrucción y las incidencias que ocurrieran en las operaciones de aduanas, debían ser decididas *gubernativamente* por las Intendencias, consultando a la Dirección los expedientes instruídos. Los demás casos no comprendidos en las operaciones

(22) La Real Orden de 22 de marzo de 1845 se dictó como consecuencia de la aprehensión en el mar de un buque por otro del Resguardo marítimo. Por ausencia del Intendente de Santander y falta de Contador propietario, surgió un conflicto entre el administrador y el asesor de la Intendencia en cuanto a quién de ellos correspondía el cobro de la octava parte del comiso, porque el administrador sustituía al Intendente en lo gubernativo, mientras que el asesor lo hacía en lo judicial, conforme a la Real Orden de 7 de febrero de 1834. La Real Orden decidió que al administrador no le correspondía la participación en el comiso, «así como no corresponde a los Intendentes en el concepto de tales, en las declaraciones que hayan hecho gubernativamente». Al mismo tiempo disponía que los Intendentes no estaban autorizados para declarar los comisos en los expedientes gubernativos, y, por consiguiente, siempre que de ellos resultara que podía haber lugar a dicha declaración y a la imposición de otras penas con arreglo a la Ley, debían pasar los antecedentes a los Juzgados de las Subdelegaciones, no obstante lo que en contrario disponía la Instrucción de aduanas. Como en tantas ocasiones, se ve en esta disposición el trasfondo económico de los asuntos, y que la lucha por las competencias en muchas ocasiones no era más que la defensa de los ingresos en beneficio personal de los empleados públicos.

de aduanas y sus incidencias, sancionados por la Ley penal de 3 de mayo de 1830, eran de la privativa atribución de los Juzgados de Rentas y Audiencias Territoriales respectivas, a quienes correspondía el conocimiento y decisión de todas las incidencias procedentes de las mismas.

Según la Circular, siempre que por las operaciones de las aduanas y sus incidencias hubiera de procederse contra cualquiera o en averiguación de algún hecho, debía formarse *expediente gubernativo*, que no irrogaría costas a los interesados ni a la Hacienda Pública. Sólo se preveía la intervención de los Tribunales en los asuntos que concernieran a los empleados de las rentas y apareciese infidencia, soborno, cohecho, prevaricación u otro delito, sin que ello suspendiera el procedimiento gubernativo.

H) Contrabando

En junio de 1841 se habían creado Juntas para la distribución de los importes de los efectos aprehendidos por las fuerzas del Ejército destinadas a la persecución del contrabando. Pues bien, la Real Orden de 7 de julio de 1842 introducía igual novedad para los comisos efectuados por el Resguardo de carabineros o buques de la Armada. En estos casos la Junta gubernativa se compondría del Intendente, el contador, el administrador de provincia, el asesor de la Subdelegación y el comandante o segundo jefe del Cuerpo, siendo su fallo gubernativo suficiente para acordar la venta de los géneros y proceder a su distribución.

No obstante, hubo resistencias a esta administrativización del asunto. Un Subdelegado de Rentas puso de relieve ante el Ministerio los perjuicios causados a la Hacienda como consecuencia de que las aprehensiones sin reo se decidiesen por las citadas Juntas sin forma de juicio. A raíz de ello se dictó la Real Orden de 16 de diciembre de 1844, en virtud de la cual de las sumarias que se instruyeran por aprehensión de géneros ilícitos en que no hubiera reos, una vez falladas en Junta de jefes, se daría conocimiento al abogado fiscal de la Subdelegación respectiva en el término de una audiencia, a fin de que se examinara si procedía ejercitar las acciones que correspondie-

ran según las Leyes y órdenes vigentes; sin que entretanto pudiera procederse a la distribución del producto de los comisos.

Posteriormente el administrador de contribuciones directas de Murcia, en funciones de Intendente, elevó consulta acerca de si le correspondía a él o al asesor presidir la Junta de jefes creada por Real Orden de 7 de julio de 1842 para la venta de géneros ilícitos que se aprehendían sin reo y calificaban los Vistas de tales. En respuesta a tal consulta, la Real Orden de 3 de febrero de 1846 resolvía que las declaraciones de comisos correspondían, desde la de 22 de marzo de 1845 —que acabamos de comentar—, a los respectivos tribunales de rentas, habiendo caducado la Real Orden de 7 de julio de 1842. Se produjo, pues, la rejudicialización de unos asuntos que anteriormente se habían considerado de naturaleza administrativa.

En cualquier caso, se introdujeron matizaciones. La Real Orden de 18 de octubre de 1847 constataba una discordancia entre las Reales Ordenes de 25 de junio de 1839 y de 31 de mayo de 1847 acerca de si los procedimientos para la distribución de los comisos correspondían al Gobierno o a los Tribunales de las respectivas Subdelegaciones. Según la Real Orden, si bien a los tribunales correspondía conocer y fallar las causas de contrabando, las Oficinas administrativas debían verificar la liquidación y distribución de los productos de los comisos. La distinción se fundamentaba en que «de otro modo fuera imposible observar un sistema tan expedito y uniforme como reclama el servicio», y se apoyaba en la distinción entre las actuaciones de naturaleza declarativa y las de naturaleza ejecutiva.

Por otra parte, según Real Orden de 22 de noviembre de 1850, las aprehensiones de géneros de contrabando cuyo valor no excediera de 200 reales de vellón, debían sustanciarse por la vía gubernativa.

I) Derechos pasivos

El mismo proceso de administrativización cabe observar en el Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 sobre clases pasivas de todas las carreras. El Real Decreto creaba bajo la inspección del Mi-

nisterio de Hacienda una Junta de clases pasivas. El artículo 12 decía que del perjuicio que pudiera inferirse, ya a la Hacienda, ya a cualquier individuo, por las declaraciones de la Junta, quedaba a salvo el derecho de reclamación al Ministerio de Hacienda, es decir, se remitía a la vía administrativa. Contra esa resolución cabía reclamar al Consejo Real por la vía de lo contencioso (art. 14).

J) Otros

La Real Orden de 8 de octubre de 1849 llevaba a sus últimas consecuencias —en un aspecto de evidente interés económico para los actuantes— el hecho de optar por la vía judicial cuando debió seguirse la vía administrativa. El Subdelegado de Rentas de Zaragoza reclamaba la fianza prestada por una persona que había sido administrador de bienes nacionales, para realizar el cobro de 31.277 reales percibidos de más por sus honorarios, y el de las costas causadas en el expediente tramitado. La Real Orden establecía que no eran abonables las costas originadas en este asunto, en atención a que no debió la referida Subdelegación tomar conocimiento de él, sino procederse gubernativamente al cobro del débito, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Instrucción de 9 de mayo de 1835.

La reserva a la vía gubernativa en ocasiones incluso excluía el posterior acceso a la vía judicial. En este sentido, la Real Orden de 7 de abril de 1850 planteaba el siguiente caso. En la Intendencia de Sevilla se siguió expediente gubernativo para exigir a un asentista de hospitales la cuota por contribución industrial y el pago de una multa. El interesado reclamó, pasando el expediente a la Subdelegación de Rentas, donde se confirmó la disposición gubernativa, a la vista de lo cual el interesado apeló. La Real Orden se remitía a la de 22 de enero de 1846, ya citada varias veces, que permitía al interesado reclamar contra la disposición gubernativa con suspensión de la exacción de las multas, pero ello abría solo un juicio contencioso administrativo que terminaba en la Subdelegación, y en el que no se permitía intervención alguna a los Tribunales puramente contenciosos.

K) La Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1850

Es muy característico de esta época el dato de que los principios fundamentales se recojan en normas con fuerza de Ley, y esto es lo que va a pasar también con la potenciación de lo administrativo frente a lo judicial.

Especial mención hay que hacer a la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública. Ya en 1847 se presentó el proyecto de Ley por Santillán ante el Congreso de los Diputados(23). En 1850 se aprobaba por fin la Ley de administración de la Hacienda Pública y de la contabilidad general del Estado(24). El articulado se esforzaba en indicar qué era lo administrativo, por contraposición a lo contencioso, y confirmaba el reforzamiento de aquello frente a esto. Pero hay que observar que no se establecía a modo de innovación, sino como un catálogo de lo que tradicionalmente se venía observando. Así:

(23) El proyecto se publicó en el DSCD de 27 de febrero de 1847 (p. 647). En el último párrafo de la Exposición de Motivos se decía lo siguiente: «La Ley orgánica de la Hacienda Pública debe asegurar la acción gubernativa a la Administración activa, y asignar jurisdicción a la contenciosa, para que el servicio público no quede embarazado en su marcha ordinaria ni conculque derechos respetables. Es, pues, esta ocasión oportuna para determinar ambos puntos, y conviene aprovecharla para aplicar principios ya establecidos en la Administración de Hacienda y para asimilar ésta al sistema general vigente sobre lo contencioso administrativo». El articulado, por su parte, indicaba qué se consideraba administrativo y qué se consideraba lo contencioso.

(24) La Ley recogía, en su capítulo I, principios y prerrogativas muchas de las cuales no estaban contempladas en ninguna Ley, pero que no resultaban extraños a la práctica. El capítulo I de la Ley regulaba la parte administrativa de la Hacienda Pública, recogiendo los privilegios y limitaciones tradicionales de la Hacienda Pública, tales como el carácter puramente administrativo de la recaudación de créditos (art. 8), de la venta y administración de los bienes nacionales y de las fincas del Estado y los incidentes de las subastas y arrendamientos (art. 10), de los procedimientos para el reintegro de la Hacienda Pública (art. 11); el derecho de preferencia del Estado en las fianzas (art. 12); la prelación de créditos; los intereses de demora (art. 15); plazos de prescripción (arts. 17 y 18). Se recogían contraprivilegios o restricciones a la Hacienda Pública, tales como la necesidad de autorización de Ley para exenciones y rebajas (art. 4), para enajenar e hipotecar (art. 5) y para someterse al arbitraje (art. 5), y para arrendar las rentas públicas (art. 6). El cap. II recogía una serie de principios presupuestarios, como los de competencia (art. 20), especialidad (art. 21) y anualidad (art. 22). El cap. III regulaba las cuentas generales y el cap. IV las cuentas provinciales y municipales.

— Reconocía el carácter puramente administrativo de los procedimientos para la cobranza de créditos, y recogía el principio *solve et repete* («no pudiendo hacerse estos asuntos contenciosos mientras no se realice el pago o la consignación de lo liquidado en las cajas del Tesoro público») (art. 8).

— Asimismo correspondía a la Administración el cumplimiento de los fallos de los tribunales en lo que afectara a las rentas y caudales del Estado (art. 9) (25).

— Correspondía al orden administrativo la venta y administración de los bienes nacionales y de las fincas del Estado. Las contiendas sobre incidencias de subastas o de arrendamientos de bienes nacionales que surgieran entre el Estado y los particulares que con él contrataran se ventilarían ante los Consejos Provinciales y el Real si no hubieran podido terminarse gubernativamente por mutuo asentimiento (art. 10).

— Se tramitarían gubernativamente los procedimientos para el reintegro de la Hacienda Pública en los casos de alcances, malversación de fondos o desfalcos, cualquiera que fuera su naturaleza, cuando se dirigieran contra los empleados alcanzados o sus bienes, y contra los fiadores o personas responsables, ya por razón de obligaciones contraídas en las fianzas, ya por su intervención oficial en las diligencias y aprobación de éstas, o ya por razón de actos administrativos que hubiesen ejercido como funcionarios públicos (art. 11).

3. *La aparición y expansión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*

A) La creación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en 1845

En esta época aparece, y con gran fuerza, la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuyo ámbito se logra, en buena medida, a costa de la reducción de las competencias de la Jurisdicción de Hacienda (26).

(25) Sobre ello, J. V. LORENZO JIMÉNEZ, *op. cit.*, pp. 421 y ss.

(26) Sobre la aparición de la Jurisdicción Contencioso Administrativa *vid.* J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *La formación histórica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo (1845-1868)*, Civitas, Madrid, 1998; así como la bibliografía que cita.

Hay que resaltar que la Jurisdicción contencioso administrativa no puede considerarse un mero sucedáneo de la Jurisdicción de Hacienda, sino algo radicalmente distinto. Por tanto, no puede entenderse que ésta constituya un mero antecedente de aquélla. Prueba de ello es que la Jurisdicción contencioso administrativa era competente en muchos asuntos que no correspondían a la de Hacienda (todos los no referidos estrictamente a la Hacienda Pública); y, por el contrario, buena parte de los asuntos de los que conocía la Jurisdicción de Hacienda (muy particularmente las penales) nunca correspondieron a la contencioso administrativa. Precisamente la idea era que la creación de una Jurisdicción contencioso administrativa general viniera a sustituir a los múltiples tribunales especiales, a fin de conseguir una mayor simplificación y unidad, facilitando así la uniformidad de los criterios jurisprudenciales.

El recorte de competencias de la Jurisdicción de Hacienda en beneficio de la contencioso administrativa no se hizo en un primer momento de manera expresa, sino implícitamente.

Así, los artículos 8 y 9 de la Ley de 2 de abril de 1845, de organización y atribuciones de los Consejos Provinciales, establecieron las competencias de éstos cuando los asuntos pasaran a ser contenciosos. El artículo 9, en concreto, decía que entenderían «en todo lo contencioso de los diferentes ramos de la administración civil, para los cuales no establezcan las Leyes Juzgados especiales, y en todo aquello a que en lo sucesivo se extienda la jurisdicción de estas corporaciones» (27).

Importantes eran, también, las previsiones de la Ley de 6 de abril de 1845, sobre organización y atribuciones del Consejo Real. Según su artículo 11, este órgano debía ser consultado en una serie de asun-

(27) Por el contrario, el artículo 8.2.º de la Ley implícitamente excluía de su conocimiento los asuntos relativos a contribuciones generales, a pesar de que en principio las cuestiones sobre agravios en el repartimiento y exacción individual de los impuestos directos indudablemente debían corresponder a lo contencioso administrativo cuando pasaran a ser contenciosas. Según el Real Decreto de 20 de septiembre de 1852 ello se debía a que «estando recién planteado el nuevo sistema tributario, no se quiso debilitar la acción fiscal disminuyendo la jurisdicción de los Subdelegados de Rentas».

tos, entre ellos, sobre «la validez de las presas marítimas» (núm. 4.º), los asuntos contenciosos de la administración (núm. 5.º), y todos los demás asuntos que las Leyes especiales, Reales Decretos o reglamentos sometieran a su examen (núm. 7.º).

B) Contratos y bienes nacionales

En desarrollo de la Ley anteriormente citada, se dictó el Reglamento sobre el modo de proceder en los negocios contenciosos de la Administración tramitados en el Consejo Real, aprobado provisionalmente por Real Decreto de 30 de diciembre de 1846. Según el artículo 1, correspondía al Consejo Real conocer en primera y única instancia «de las demandas contenciosas sobre el cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los remates y contratos celebrados directamente por el Gobierno o por las Direcciones Generales de los diferentes ramos de la Administración civil» (punto 1.º)(28).

Posteriormente, la Orden de 25 de enero de 1849 declaró contencioso administrativo y de la competencia de los Consejos provinciales y del Real, en su caso, lo relativo a la validez o nulidad de las ventas de bienes nacionales. Y en similar sentido se pronunció el artículo 10 de la Ley de Contabilidad de 1850.

Por su parte, el Real Decreto de 27 de febrero de 1852, estableciendo reglas para la celebración de toda clase de contratos sobre servicios públicos, consolidaba el criterio en el artículo 12, al remitir las controversias en la materia a la vía contencioso administrativa.

(28) Según JIMÉNEZ DE CISNEROS, en este punto tenían cabida las cuestiones sobre enajenación de bienes nacionales («Desamortización y Jurisdicción de Hacienda», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1984, p. 473). Sin embargo, la cuestión no está tan clara. Para P. GÓMEZ DE LA SERNA y J. M. MONTALBÁN fue una Real Orden de 14 de junio de 1848 la que otorgó la competencia a la Jurisdicción contencioso administrativa sobre las cuestiones relativas a las enajenaciones, arrendamientos y actos posesorios de los bienes nacionales (*Tratado académico forense de los procedimientos judiciales*, 3.ª ed., t. I, Madrid, 1864, p. 24). Sobre esta Real Orden, *vid.* también L. ARRAZOLA, *Enciclopedia española de Derecho y Administración*, t. XI (voz *competencia*), p. 102, que añade que esa Real Orden fue circulada por el Ministerio de Gobernación en 23 de enero de 1849 en la parte referida a la enajenación de bienes nacionales. Esta Real Orden la comentaremos después.

C) Indemnizaciones de partícipes legos en diezmos

Ya nos hemos referido anteriormente a la Ley de 20 de marzo de 1846, que estableció las bases según las cuales debía procederse a la indemnización de los partícipes legos de diezmos de lo que habían dejado de percibir por sus derechos desde la alteración y abolición del sistema decimal. Los títulos de los partícipes legos debían ser calificados previamente por la Administración (art. 4), pero si los interesados no se conformaban, o si la calificación se dilataba más de un año, podía intentarse la vía judicial ante los Consejos de provincia con apelación al Consejo Real (29).

La competencia de la Jurisdicción contencioso administrativa no se limitó a los asuntos no incoados, sino que se amplió a los asuntos que se encontraban pendientes ante los tribunales ordinarios. En efecto, la Real Orden de 14 de diciembre de 1847 razonaba que, tras la aprobación de la Ley de 20 de marzo de 1846, había concluido la jurisdicción de los tribunales ordinarios para continuar conociendo de los juicios pendientes en ellos por los partícipes legos en diezmos, por lo que debían pasar a los tribunales contencioso administrativos en el estado en que se encontraran, a menos que los interesados prefirieran optar a la calificación gubernativa en el caso de no haberse hecho ésta previamente.

D) Otros asuntos

Por Real Decreto de 23 de septiembre de 1846 se disponía que los Consejos Provinciales conocieran de los negocios civiles sobre

(29) Según la *Enciclopedia española de Derecho y Administración* (voz *competencia*, t. XI, p. 136), realmente el asunto debía corresponder a los tribunales ordinarios, al tratarse de cuestiones de propiedad, pero se excepcionaba para evitar aumentos no debidamente justificados a la deuda pública, puesta por la Constitución bajo la garantía de la Nación, y porque en estos asuntos los intereses públicos debían prevalecer sobre los particulares. Por otra parte, el artículo 5 de la Ley contemplaba la posibilidad de que la Hacienda promoviera demandas de reversión e incorporación a la Corona, pero no indicaba a qué Jurisdicción correspondía conocer de las mismas.

correos, caminos, canales y puertos. Cesaban, pues, las competencias que sobre la materia ostentaba la Jurisdicción de Hacienda.

E) La Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1850

El arrinconamiento de la Jurisdicción de Hacienda se refleja incluso en las Leyes promovidas por el propio Ministerio de Hacienda. Especial importancia tiene la ya citada Ley de administración de la Hacienda Pública y de la contabilidad general del Estado de 1850 (30). La Jurisdicción de Hacienda era la gran ausente de esta Ley, ya que en ningún momento se la mencionaba expresamente. Por el contrario, la gran protagonista era la Jurisdicción contencioso administrativa, a la que se mencionaba expresamente cuando determinados asuntos se hacían contenciosos. Así, el artículo 10 establecía que las contiendas sobre incidencias de subastas o de arrendamientos de bienes nacionales que ocurrieran entre el Estado y los particulares que con él contratasen se ventilarían ante los Consejos Provinciales y el Consejo Real en su caso respectivo. El artículo 17 contemplaba la posibilidad de la vía contencioso administrativa para reclamar al Estado a título de daños y perjuicios o a título de equidad. Pero más que por estas menciones expresas, la competencia de la Jurisdicción contencioso administrativa derivaba del hecho de que la Ley consideraba como administrativos determinados asuntos o procedimientos. La consecuencia de tal calificación era evidente: cuando un asunto se convertía en contencioso, la Jurisdicción competente era la contencioso administrativa.

(30) En el proyecto de Ley presentado en 1847 se otorgaban ciertos asuntos contenciosos a la Jurisdicción contencioso administrativa. Así, el artículo 15 establecía: «Las contiendas entre el Estado y los particulares a que diesen lugar la negociación de fondos y operaciones de banca del Tesoro público, o los contratos de provisión de víveres, de adquisición de efectos, de transportes, de obras públicas, o de ejecución de otro cualquier servicio, corresponderán exclusivamente a la Jurisdicción contencioso administrativa.... En consecuencia de esta disposición, la Administración pública por razón de tales contiendas no podrá ser demandada ante los tribunales ordinarios, ante los de comercio, *ni ante otro alguno especial*». También el artículo 17 se refería a la Jurisdicción contencioso administrativa. Ninguna mención se hacía a la Jurisdicción de Hacienda, mientras que los tribunales civiles eran mencionados en el artículo 18.

F) La opinión general acerca de la mayor idoneidad de la Jurisdicción Contencioso Administrativa frente a la de Hacienda

Una vez creada la Jurisdicción contencioso administrativa, es claro que una parte de las competencias que hasta entonces venían atribuidas a la Jurisdicción de Hacienda debían pasar a aquélla. En estas circunstancias, la doctrina fue muy crítica con la permanencia de la Jurisdicción de Hacienda. Así, C. Bordiu sostenía que la jurisdicción contenciosa de los Intendentes debía pasar a los Consejos Provinciales y a los tribunales ordinarios, «como se verificará seguramente el día en que elevadas ideas del Gobierno reemplacen las envejecidas preocupaciones o los intereses personales que oponen hoy un dique a las reformas administrativas» (31).

El propio legislador era de esa misma opinión. Según indicaba la Exposición del proyecto de Ley presentado por el Gobierno al Senado para que se declarasen Leyes del Estado los proyectos de organización y atribuciones de los Ayuntamientos, Diputaciones y Consejos provinciales y Gobiernos de la provincia (32), «los Consejos provinciales van adquiriendo más importancia y reciben un aumento considerable de atribuciones con la supresión de las Subdelegaciones de Hacienda y la incorporación de los asuntos contenciosos de este ramo». Según el artículo 15 del proyecto para la organización y atribuciones de los Consejos Provinciales, «entenderán por último los Consejos Provinciales en todo lo contencioso de los diferentes ramos de la Administración, incluso el de Hacienda, y en todo aquello a que en lo sucesivo se extienda la jurisdicción de estas corporaciones».

(31) Vid. A. NIETO, *Del Consejo Real como elemento del gobierno constitucional*, que transcribe un folleto escrito por C. BORDIU en 1846 (*RAP*, 84, 1977, p. 545). Indudablemente, al hablar de los «intereses personales», el autor se estaba refiriendo principalmente a las percepciones económicas de todo tipo devengadas por los Subdelegados y demás intervinientes en los Juzgados de Hacienda.

(32) Apéndice 1.º al núm. 27 del *Diario de Sesiones del Senado* (en adelante, *DSS*), sesión de 7 de noviembre de 1851. El proyecto no llegó a convertirse en Ley.

4. *El pase a un segundo plano de la Jurisdicción especial de Hacienda y la asignación de competencias a la Jurisdicción ordinaria*

A) La regulación de los conflictos de jurisdicción

Es también muy significativo que la Jurisdicción de Hacienda permaneciera en cierta penumbra en determinadas normas. Así ocurría en el Real Decreto de 6 de junio de 1844, que regulaba las contiendas de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades administrativas y los jueces y tribunales *comunes*. En esta norma se regulaban las relaciones entre los Jefes políticos y los Jueces de Primera Instancia o tribunales superiores que invadían las atribuciones de la Administración conociendo de algún asunto contencioso administrativo. Se refería sólo a órganos de la Real Jurisdicción (art. 5), o sea, a la Jurisdicción ordinaria, y por eso sólo contemplaba la intervención de los Ministros de Gobernación y de Gracia y Justicia.

Por el contrario, el Real Decreto de 4 de junio de 1847 sí contemplaba la posibilidad de competencias de jurisdicción y atribuciones con tribunales especiales.

La Real Orden de 18 de noviembre de 1849 ordenaba cumplir el artículo 15 del Real Decreto de 4 de junio de 1847, y establecía que todas las autoridades dependientes del Ministerio de Hacienda remitieran directamente al de la Gobernación los autos íntegros y originales de las competencias que ocurrieran.

B) La opción por la Jurisdicción ordinaria en la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1850

La Ley de contabilidad de 1850 no mencionaba expresamente a la Jurisdicción de Hacienda. En diversas ocasiones aludía a la vía judicial, aunque de manera genérica. Así, el artículo 8 contemplaba la posibilidad de que se hicieran contenciosos los asuntos sobre cobranza de créditos, sin especificar qué Jurisdicción era la compe-

tente. El artículo 9 contemplaba restricciones a la competencia de los tribunales en lo referente a la ejecución de sentencias (33). El artículo 10 establecía que las cuestiones sobre dominio y propiedad de bienes nacionales, cuando llegaran al estado de contenciosas, pasarían a los tribunales de justicia a quienes correspondiera. El artículo 11.2 aludía a la presentación de demandas en los procedimientos para el reintegro de la Hacienda Pública por parte de terceras personas que ninguna responsabilidad tuvieran para con la Hacienda Pública, que se tramitarían «ante los tribunales competentes».

C) Los asuntos sobre propiedad industrial

El artículo 24 Real Decreto de 27 de marzo de 1826 había otorgado la competencia a los Intendentes en materia de propiedad industrial. Y de hecho éstos venían conociendo de tales asuntos en base a ese precepto. Pues bien, la Real Orden de 16 de julio de 1849 declaró que las cuestiones sobre privilegios de industria se conocerían y resolverían por los Jueces de Primera Instancia y no por los Intendentes de Rentas. La Real Orden razonaba que se trataba de cuestiones que por su naturaleza eran de propiedad entre particulares y, por tanto, civiles. De ello concluía que resultaban aplicables los artículos 36 y 37 del Reglamento provisional de la administración de justicia, que suprimieron los Juzgados privativos, excepto los de Minas y Hacienda en las materias de su especial competencia. Como la misma Real Orden reconocía —que asimismo insistía en su carácter meramente declarativo, no innovativo—, el Tribunal Supremo había resuelto numerosas competencias en la materia a favor de los Jueces de Primera Instancia.

(33) Cuando el artículo 9 alude a los Tribunales, no está pensando en los órganos contencioso administrativos (Consejo Real y Consejos Provinciales), ya que éstos son órganos de la Administración, y además la ejecución de sus decisiones responde a un lógica distinta: ciertamente, en estos casos el artículo 17 de la Ley de 2 de abril de 1845, de organización y atribuciones de los Consejos Provinciales, decía que la ejecución de sus sentencias correspondía a los agentes de la Administración, pero sobre la base de las relaciones de jerarquía.

D) Otros

Según las Leyes tradicionales la Hacienda tenía fuero atractivo en los juicios universales. Esto no estaba derogado expresamente por ninguna norma, pero no estaba en observancia cuando tales juicios eran incoados por acreedores particulares (34).

5. *La reasignación de funciones del Tribunal de Cuentas*

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 25 de agosto de 1851 privó a éste de las competencias penales, poniendo el acento en las funciones de tipo contable. Según el artículo 20 de la Ley, el conocimiento de los delitos cometidos por los empleados en el manejo de los fondos públicos correspondía a «los tribunales competentes».

La Ley también privó al Tribunal de Cuentas del conocimiento de algunos asuntos civiles, tales como las tercerías de dominio o de prelación de créditos, así como las cuestiones que pudieran suscitarse en los expedientes de alcances o de cuentas en que hubiera de hacerse la declaración de un derecho civil (art. 21). Tales asuntos correspondían a los Tribunales de justicia, que indudablemente eran los ordinarios, a la vista de lo dispuesto en la Ley de Contabilidad de 1850 (35).

(34) Así lo reconocía años después la Exposición de la Asesoría general del Ministerio de Hacienda de 24 de diciembre de 1860.

(35) Permanecían en el Tribunal de Cuentas ciertas competencias jurisdiccionales: a) recursos contra resoluciones de las Salas en materia de cuentas, alcances y fianzas, b) recursos de apelación contra fallos de Consejos Provinciales en materia de alcances (art. 16.6.º); recursos de queja en casos de inadmisión de recursos de apelación cuyo conocimiento correspondiera al propio Tribunal (R. MENDIZÁBAL ALLENDE, *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración contemporánea*, Ministerio de Hacienda/IEF, Madrid, 2000, p. 138).

6. *Límites de la Jurisdicción de Hacienda: los conflictos con otras Jurisdicciones*

A) Conflictos con el Cuerpo de Carabineros y el Resguardo marítimo

La Jurisdicción de Hacienda mantuvo frecuentes conflictos con el Cuerpo de Carabineros y con el Resguardo marítimo.

La Real Orden de 24 de enero de 1845 resolvía la competencia suscitada entre el Intendente Subdelegado de Rentas de Sevilla y un capitán de carabineros. Se nombró al capitán para formar sumaria por hechos ocurridos en el Guadalquivir. Los hechos podían ser constitutivos de un delito de fraude y también de otros que con arreglo al artículo 104 del reglamento orgánico del Cuerpo de Carabineros debían ser juzgados en Consejo de guerra. La Real Orden mandaba seguir tanto la causa en la Subdelegación como la sumaria instruida por el Fiscal nombrado al efecto. Por tanto, se reconocía el derecho del Subdelegado de Rentas a llamar a su jurisdicción a los reos de fraude y contrabando, y a tomarles declaración, sin que por ello dejara de conocerse de los delitos militares o mixtos que debieran ser penados con arreglo a ordenanza.

La Real Orden de 2 de diciembre de 1846, con motivo de la transferencia del Resguardo marítimo al Ministerio de Marina (36), contenía disposiciones para que dicho Resguardo cumpliera sus funciones sin menoscabo de la acción administrativa de la Hacienda Pública ni de su Jurisdicción especial. Según su artículo 8, los Juzgados de Hacienda continuarían de la misma manera en el libre ejercicio de su jurisdicción especial.

La Real Orden de 15 de enero de 1847 declaraba que los administradores de Rentas eran los únicos que debían promover el curso de las causas de contrabando, y no los individuos del Cuerpo de Ca-

(36) Se ponía bajo la responsabilidad del Ministerio de Marina el servicio de los guardacostas, tanto en la parte facultativa como económica.

rabineros, Cuerpo destinado exclusivamente a auxiliar a la Administración, persiguiendo el contrabando. El expediente había sido instruido al haber propuesto la Inspección general de Carabineros que se diera conocimiento a los comandantes del Resguardo del curso de las causas de contrabando y defraudación cuyas aprehensiones hubiera verificado él mismo, facultándoles para hacer las reclamaciones que convinieran a la defensa de sus derechos. Como se observa, la Inspección de Carabineros insistía en su intención de intervenir en los asuntos judiciales de contrabando, en este caso con una posición análoga a la de los administradores de Rentas.

El Real Decreto de 15 de mayo de 1848 establecía que el Cuerpo de Carabineros del Reino dependería del Ministerio de la Guerra en su organización y disciplina, y del de Hacienda en lo relativo al Resguardo de las rentas públicas.

B) Conflictos con los tribunales de la Jurisdicción ordinaria

La Real Orden de 14 de junio de 1848 (de Hacienda comunicada a Justicia) contemplaba el siguiente supuesto. Varios compradores de bienes nacionales pidieron al Subdelegado de Rentas de Pontevedra que les amparase en la posesión de aguas y otros derechos que disfrutaban las comunidades de religiosos a las que habían pertenecido. Previamente la Audiencia había decidido la competencia a favor de los Juzgados de Primera Instancia de Vigo, Tuy y Pontevedra. La Subdelegación de Rentas de Pontevedra, entendiendo que se trataba de una materia de compra de bienes nacionales, promovió expediente, solicitando al Gobierno declarase los casos en que debía conocer de las demandas promovidas contra los compradores de bienes nacionales. Con el parecer del Consejo Real en Pleno la Real Orden estableció lo siguiente:

— En primer lugar, se prevenía al Intendente de Pontevedra para que se abstuviera en lo sucesivo de atajar el curso de sus competencias con la Jurisdicción ordinaria, y de remitir los expedientes de esta clase a consulta del Gobierno. Era una clara llamada de atención al Subdelegado de Rentas ante la irregularidad procesal en la que había incurrido.

— Se pedía al Ministerio de Justicia que hiciera entender al Fiscal de la Audiencia de La Coruña y a los promotores fiscales de los Juzgados de Primera Instancia la gran falta en que habían incurrido dejando instruir y fallar en rebeldía suya algunos de los indicados expedientes, y no haciendo valer en otros las razones en que fundaba la Subdelegación su competencia (37).

— Se pedía también al Ministerio de Justicia se declarase la regla 4.^a de la Real Orden de 25 de noviembre de 1839 en el sentido de que en el caso de que se trataba no debía entenderse incluida la competencia de los Juzgados de la Hacienda Pública, sino que por el contrario había de considerarse procedente en todos aquellos recursos y demandas en que se verificasen las condiciones requeridas en la ley 7 título 10 libro 6 de la Novísima Recopilación y las demás disposiciones vigentes sobre la materia.

— Se declarase contencioso administrativo y de la competencia de los Consejos Provinciales, y del Real en su caso, todo lo relativo a la validez y nulidad de las ventas de bienes nacionales, a la interpretación de sus cláusulas, a la designación de las cosas enajenadas y declaración de la persona a quien se vendió, y a la ejecución del contrato.

— Se hiciera desaparecer la contradicción que hay entre «la organización actual de los Intendencias y los sistemas vigentes de Hacienda y Administración».

Esta Real Orden se comunicó a la Dirección General de Fincas del Estado, y ésta la circuló el 4 de julio, diciendo que, hasta que el Ministerio de Justicia actuara, se utilizarían todos los recursos que para la defensa de los intereses del Estado se designaban en la Real Orden de 10 de noviembre de 1846 (38).

(37) Se trata de un dato que revela una grave negligencia de los correspondientes Fiscales, o quizás, el enfrentamiento de dichos empleados (adscritos al Ministerio de Justicia) con las autoridades provinciales del Ministerio de Hacienda.

(38) Más tarde nos referiremos a esta Real Orden, al hablar acerca del Ministerio Fiscal.

III. LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN DE HACIENDA

1. *El Superintendente General de la Hacienda*

Cabe observar cómo va desapareciendo la tradicional alusión a la figura del Superintendente General —indicativa del ejercicio de funciones relacionadas con las jurisdiccionales— en las disposiciones de Hacienda. En 1845 todavía se encuentran varias disposiciones que aluden a este cargo, para prácticamente desaparecer a partir de entonces, de tal manera que se hablaba siempre del Ministro y nunca del Superintendente (39).

Por el contrario, se siguió utilizando la expresión «Superintendencia» para referirse a la estructura que permanecía. Así, el artículo 10 del Real Decreto de 11 de julio de 1847, sobre organización del Ministerio de Hacienda, aún hablaba del «Negociado de superintendencia e indultos, casa de monedas y bancos». Y la asesoría de la Superintendencia permaneció hasta que finalmente fue suprimida por el Real Decreto de creación de la Dirección General de lo Contencioso de 28 de diciembre de 1849.

2. *La creación de la Dirección General de lo Contencioso*

La llegada de Bravo Murillo al Ministerio de Hacienda (19 de agosto de 1849), y posteriormente su permanencia al frente del Consejo de Ministros, supuso la aparición de importantes novedades en el tema que estamos tratando (40).

El Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 creaba la Dirección General de lo Contencioso bajo la dependencia del Ministro de Hacienda (41). Con ello se pretendía poner fin al «estado de anarquía en

(39) Según la *Enciclopedia Jurídica Española SEIX* (t. XXIX, p. 268), el cargo se suprimió en 1848 al reorganizarse la Administración de la Hacienda Pública.

(40) *Vid.*, sobre el periodo, R. SANTILLÁN, *op. cit.*, pp. 331 y ss.

(41) Sobre este punto, resulta fundamental el libro de *vid.* S. MARTÍN RETORTILLO, *La defensa en Derecho del Estado*, Civitas, Madrid, 1986, en especial, pp. 30 y ss. M. COLMEI-

que se encontraba la parte contenciosa de la Hacienda», ya que no se acababa de aprobar la Ley de contrabando y Jurisdicción de Hacienda, pero «lo que más urgía, no obstante, era organizar la defensa de la Hacienda ante los tribunales, y así, con este objeto, se creó por Real Decreto de 28 de diciembre, la Dirección General de lo Contencioso de Hacienda, encargándole a D. Ventura González Romero» (42).

El Preámbulo ponía de relieve los fines que se perseguían. Por un lado, se pretendía obtener una mayor unidad de criterio en las cuestiones jurídicas, a cuyo fin se suprimían las diferentes asesorías existentes en el Ministerio. Y por otro lado, se ponía el acento en las funciones de la defensa de los intereses de la Hacienda Pública.

A partir de su creación la Dirección General inmediatamente comenzó a desarrollar una ingente actividad, impartiendo instrucciones y solicitando informes y estadísticas (43).

Por de pronto, se ponía a cargo de dicha Dirección General el personal de las Subdelegaciones de Rentas, así como todo lo tocante a la administración de justicia dependiente del Ministerio de Hacienda. Como consecuencia, se dictaron diversas resoluciones, como la Circular de 11 de febrero de 1850 de la Dirección General Contencioso, en virtud de la cual a dicha Dirección General debían pasarse los datos que pedía para proceder a la formación de hojas de servicio, alta y baja de empleados del ramo, dando a entender que de ella dependían los empleados de las Subdelegaciones de Rentas.

Por sendas Reales Órdenes de 24 de enero de 1850 se requería a los Fiscales del Consejo Real, del Tribunal Supremo de Justicia

RO (*Derecho Administrativo español*, t. II, 1850, ed. 1995, p. 301) fue muy crítico con su creación, por entender que introducía más complicación en la estructura ya complicada del Ministerio. Dudaba además de su necesidad, comparando al efecto la situación del Ministerio de Obras Públicas. Y criticaba que se le atribuyeran funciones que debían corresponder al Consejo Real, otras que eran puramente activas y otras que correspondían al Ministerio Fiscal.

(42) SANTILLÁN, *op. cit.*, p. 335.

(43) Es muy significativa la lectura del Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda en este periodo. *Vid.* el Reglamento de 15-02-1850 de la Dirección General de lo Contencioso. *Vid.* también S. MARTÍN RETORTILLO, *La defensa*, *op. cit.*, pp. 41 y ss.

y de la Junta directiva de la Deuda para que pusieran en conocimiento de la Dirección General de lo Contencioso todos los negocios en que se hallara interesada la Hacienda Pública, proponiendo lo que creyeran conveniente al mejor servicio e interés del Estado.

El intervencionismo de la nueva Dirección General se extendió también a las propias Subdelegaciones de Rentas. Es muy significativa la Circular de 2 de febrero de 1850 de la Dirección General, dando instrucciones a los Gobernadores de provincia en sus relaciones con dicha Dirección: por lo que se refería a las Subdelegaciones se les indicaba que «a la ilustración de V. no se oculta la necesidad de dar el curso más rápido posible a los negocios judiciales, tanto civiles y criminales, cuyo conocimiento toca hoy a las Subdelegaciones; y por lo tanto, es de esperar que en cuanto de su autoridad depende, cuidará V. de que no sufran dilaciones ni entorpecimientos indebidos».

3. *Los Juzgados de Rentas*

A) Los Juzgados las Subdelegaciones de Rentas

Ante todo hay que resaltar el anacronismo del nombre de las Subdelegaciones de Rentas, porque en esta época ya no ejercían competencias delegadas del Superintendente General. Además, la denominación de Subdelegaciones resultaba confusa, pues en 1845 se habían creado las Subdelegaciones de partido administrativo, con competencias exclusivamente administrativas. Los Juzgados de las Subdelegaciones de Rentas ejercían las funciones jurisdiccionales en primera instancia, con posibilidad de apelar, en su caso, ante las Audiencias.

B) Las críticas a la figura del asesor y la supresión de los coasesores

En los Juzgados de las Subdelegaciones de Rentas existían un asesor y un coasesor. La doctrina se mostró muy crítica con or-

ganizaciones basadas en la distinción entre un órgano decisorio y un asesor. En este sentido, decía Posada Herrera que la figura del asesor era contraria a las buenas doctrinas administrativas: «Los asesores son una especie de creación absurda, en que se figura un hombre revestido de las funciones de autoridad, que no tiene la suficiente capacidad para resolver los negocios que se ponen a su cuidado. De manera que el funcionario administrativo y el asesor forman un cuerpo, pero un cuerpo tal que la cabeza con que dirige está en una parte y los pies y manos con que obra, en otra. Esto basta para conocer que la existencia de los asesores no es conforme a los buenos principios de administración, y casi ni a los del buen sentido común» (44).

No obstante, se dictaron normas sobre atribuciones específicas acerca de los asesores. Así, la Real Orden de 17 de diciembre de 1844 decía que los Intendentes Subdelegados de Rentas evacuarían con acuerdo del asesor los informes que se les pidieran sobre solicitud de indulto a reos de contrabando y fraude.

Lo que sí se produjo fue la supresión de la figura de los coasesores, designados por las Diputaciones Provinciales, y cuya funcionalidad había sido criticada por la doctrina. La Real Orden de 6 de diciembre de 1844 dejaba sin efecto la de 17 de diciembre de 1835 sobre nombramiento de coasesores en los tribunales de Hacienda, que debían cesar desde luego en el desempeño de sus respectivos cargos. Era además una importante modificación que guardaba una clara relación con las ideas imperantes sobre la centralización administrativa y la pérdida de poderes de las Diputaciones provinciales (45).

(44) *Lecciones de Administración, op. cit.*, p. 131. Anteriormente, en igual sentido, MARQUÉS DE VALGONERA, en *Revista de Madrid*, 1839, incluido en GALLOSTRA, *Colección bibliográfica, op. cit.*, p. 130.

(45) La doctrina hablaba de «unos funcionarios de origen esencialmente popular», que «podía mirarse como una anomalía de nuestro sistema judicial», añadiendo que «siempre nos han parecido los tribunales más propensos a cubrir su responsabilidad con la aplicación de la Ley penal, que a lanzarse a fallos de pura equidad bajo la fe de analogías con otros de la comisión de visita» (J. ESCRICHE, *Suplemento al Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*, por J. M. BIEC y J. VICENTE CARAVANTES, t. III, 1851, p. 55).

C) La competencia territorial y las consecuencias de la supresión de las Subdelegaciones de partido

La supresión de las Subdelegaciones de Rentas de partido implicó que la competencia del Intendente Subdelegado de Rentas se extendiera a todo el territorio de la provincia. La Real Orden de 30 de mayo de 1844 resolvía el caso de una competencia suscitada por el Juez de Primera Instancia de Briviesca al Intendente Subdelegado de Rentas de Burgos acerca de quién debía conocer de una causa de contrabando de sal aprehendida en el distrito de aquel Juzgado por los dependientes del arrendatario de esta renta. Los Intendentes —decía la Real Orden— eran a la vez Subdelegados de Rentas en todo el territorio de sus respectivas provincias, desde que por la Ley de Presupuestos de 1 de septiembre de 1841 se habían suprimido los de partido. Por tanto, el conocimiento y fallo en primera instancia de las causas e incidencias sobre aprehensiones de sal, que se hicieran mientras durara el arriendo de la renta, correspondía a los Intendentes Subdelegados en todo el término de su demarcación, como se ejecutaba cuando la Hacienda la administraba; y, por consiguiente, la liquidación y distribución de los comisos debía hacerse en virtud de providencia de los mismos Subdelegados por las contadurías de provincia, teniéndose presente a la empresa para darla lo que en su día debía corresponder a la Hacienda, con arreglo a las disposiciones vigentes en la materia. Como en tantas otras ocasiones se ve el trasfondo económico de la retribución por comisos como importante motivo para plantear competencias.

La competencia territorial de las Subdelegaciones abarcaba la provincia, pero a veces existían ciertas excepciones. Así, el Real Decreto de 22 de marzo de 1850 establecía que todas las reclamaciones en materia de fincas del Estado en las provincias Vascongadas se sustanciases en la Subdelegación de Rentas de Álava(46).

(46) Ello era consecuencia de la centralización en la Oficina de Vitoria de la administración, recaudación e intervención de todos los bienes y derechos del Estado que radicarán en las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa. Vid. CAJAL, *Administración periférica del Estado y autogobierno foral. Guipúzcoa, 1839-1877*, IVAP, p. 79.

D) La reorganización administrativa de 1845

El Real Decreto de 23 de mayo de 1845, con motivo de la reforma tributaria, reorganizó la Administración Central y provincial de la Hacienda Pública. La reorganización no contemplaba las competencias judiciales de los Intendentes. Pero según su artículo 7 los empleados de los Juzgados serían nombrados por el Ministro en calidad de Superintendente General. Y en el artículo 48 de la Instrucción de desarrollo, al regular la sustitución de los Intendentes en las funciones de Subdelegados, establecía que correspondía en todos los casos a los asesores de las Subdelegaciones.

Sin embargo, poco después, por Real Orden de 14 de marzo de 1846 se modificaba este precepto, en el sentido de que la sustitución de los Intendentes en las funciones de Subdelegados correspondía a los administradores de contribuciones directas, los de indirectas y los de estancadas, por este orden. Con una excepción: en aquellos asuntos en que antes hubieran tomado parte como representantes de la Hacienda Pública, en los cuales únicamente recaerían dichas funciones en los asesores de las Subdelegaciones.

Por lo que se refiere a las escribanías, la Real Orden de 26 de agosto de 1845 estableció que las escribanías de arbitrios de amortización se incorporaran a las generales de Rentas, con objeto de reunir y concentrar todos los asuntos contenciosos de la Hacienda Pública. No se olvidaba el Ministerio de su aspecto económico, añadiendo que habría de tenerse en cuenta los mayores rendimientos que con tal motivo debían producir tales escribanías unidas, para los efectos de la subasta de las mismas, cuando se hallasen incorporadas a la Corona, o para exigir de sus usufructuarios un canon proporcional al referido aumento cuando se hallasen enajenadas.

Por otra parte, se dictaron diversas disposiciones para asegurar las relaciones jerárquicas con el Ministerio. Así, la Real Orden de 22 de agosto de 1846 fijó el modelo según el cual debían los Subdelegados de Rentas enviar al Ministerio un estado mensual de las causas de contrabando y de defraudación en los respectivos Juzgados.

E) La supresión de las Intendencias

Innovación trascendental fue la del Real Decreto de 28 de diciembre de 1849, por el que se suprimieron los Jefes Políticos e Intendentes, creándose en su lugar la figura del Gobernador de provincia. Con ello se daba cumplimiento a una extendida opinión doctrinal y política, que veía carente de sentido la existencia de dos autoridades civiles superiores en cada provincia (47). Pero ello a su vez creaba serios problemas dogmáticos en el punto que tratamos, puesto que el cargo de Gobernador tenía una naturaleza exclusivamente administrativa, a pesar de lo cual tenía que ejercer, en cuanto asumía las competencias del Intendente, funciones judiciales, incluso de naturaleza penal.

Santillán en sus *Memorias* se hace eco de estos problemas: La supresión de las Intendencias de provincia, concentrando en una sola

(47) Vid. E. ORDUÑA REBOLLO, *Intendentes e Intendencias*, Tres Américas, Madrid, 1997, pp. 420 y ss. La doctrina de la época tenía una opinión unánime sobre este punto. J. DE BURGOS afirmaba que «en tesis general, o en principios absolutos de Administración», procedía la unificación, aunque reconocía que, en la época en que escribía (1840-1841), ello no era factible dadas las circunstancias del momento, ya que no ocurría lo que en Francia, en que «el sistema de Hacienda es de tal manera sencillo, que la vigilancia que en esta parte encomienda la Ley a la autoridad administrativa, no exige conocimientos especiales, esmero ni casi atención para desempeñarla» (*Ideas de Administración*, 1840-1841, INAP, 1987, p. 87). Vid., también, A. OLIVAN, *De la Administración Pública con relación a España*, reedición 1954, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, p. 275; J. POSADA HERRERA, *Lecciones de Administración*, op. cit., pp. 171-172; M. COLMEIRO, *Derecho Administrativo español*, op. cit., t. II, p. 301. El mantenimiento de los Intendentes se consideraba una manifestación de «nuestra viciosa organización administrativa», ya que, al coexistir con el jefe político y siendo ambos independientes entre sí, impide conseguir la unidad de acción, «que tan indispensable es en toda Administración bien organizada» (*Reglas para dirimir las competencias de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades judiciales y las administrativas*, en *El Derecho Moderno*, t. II, 1847, p. 40). No obstante, la reforma provocó unas amplias discusiones en el Congreso de los Diputados, al haberse aprobado por Real Decreto y sin intervención de las Cortes (vid. DSCD de 2 y 3 de enero de 1850, así como en el BOMH, 1850, t. I, paginación independiente tras la p. 272). Sin embargo, en la discusión parlamentaria no se entró en la cuestión de las competencias judiciales del Intendente, quizás por entender que pronto se suprimirían, ya que en aquellos momentos se estaba tramitando en el Senado el proyecto de Ley sobre la Jurisdicción de Hacienda; o quizás por entender que el poder ejecutivo abarcaba tanto el orden administrativo como el judicial, por lo que en la crítica de lo general iría incluida la de lo particular.

autoridad superior provincial todos los negocios civiles, estaba preparada por la organización administrativa de 1845; pero para llevarla a efecto era necesario separar antes de los Intendentes las atribuciones judiciales que tenían. Pero ocurría que la Ley de contrabando y Jurisdicción de Hacienda no acababa de aprobarse. Bravo Murillo no quiso esperar a esta segregación, que en el proyecto de Ley (de la Jurisdicción de Hacienda) se consignaba, y por Real Decreto 28 de diciembre de 1849 los Intendentes fueron suprimidos (48).

En desarrollo del Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 se dictó otro Real Decreto de igual fecha, cuyo artículo 8 establecía que «mientras que la Ley penal vigente de contrabando y defraudación no se varíe, el cargo de Subdelegado de Hacienda que tenían los Intendentes se ejercerá por los Gobernadores; y la sustitución por este concepto, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, corresponderá como hasta aquí a los administradores, excepto en los asuntos en que éstos hubieran tomado parte como representantes de la Hacienda Pública, respecto de los cuales recaerá la sustitución en los asesores de las Subdelegaciones».

F) Las previsiones del Real Decreto de 1 de julio de 1850

El Real Decreto de 1 de julio de 1850 señalaba las atribuciones de los abogados fiscales de las Subdelegaciones de Rentas, y las de los asesores de las mismas. Más tarde examinaremos con detalle las previsiones de este Real Decreto con respecto a los fiscales. Ahora nos detendremos en las demás previsiones.

En esta época parecía inminente la supresión de la Jurisdicción de Hacienda tal como estaba configurada hasta entonces. El Real Decreto era sintomático de lo que se esperaba fuera a pasar como consecuencia de ello.

En efecto, el artículo 15 establecía que los asesores de los Subdelegados de Rentas se limitarían en lo sucesivo al despacho de los

(48) *Memorias, op. cit.*, p. 335.

negocios judiciales. Con ello se les privaba de todas sus funciones de tipo consultivo, de manera que en lo sucesivo los Gobernadores oírían en los asuntos gubernativo-económicos a los abogados fiscales o a los Consejos Provinciales, siempre que lo estimaran conveniente, o cuando por las instrucciones vigentes debieran ser oídos los asesores. Ello suponía una degradación de la posición del asesor en la organización de las Subdelegaciones de Rentas, indudablemente pensando en la inmediata supresión de ese cargo como consecuencia de la supresión de la Jurisdicción especial.

Según el artículo 16, hasta que tuviera efecto el anunciado arreglo definitivo de la Jurisdicción de Hacienda, no se sacarían a subasta las escribanías de los Juzgados de las Subdelegaciones de Rentas que vacaran.

G) Normas sobre incompatibilidades y derechos económicos de los empleados de los Juzgados de Rentas

Por lo que se refiere a la posición jurídica de los empleados de las Subdelegaciones se dictaron diversas disposiciones.

La Real Orden de 15 de marzo de 1846 declaraba incompatibles los cargos de asesor y abogado fiscal de los Juzgados de Hacienda con el de Consejero provincial.

La Real Orden de 25 de febrero de 1847 (Gobernación) declaraba incapacitados para el desempeño de cargos municipales a los asesores de las Subdelegaciones de Rentas, ya que eran empleados públicos a efectos del artículo 22.2 de la Ley de Ayuntamientos de 8 de enero de 1845.

Por Real Orden de 2 de agosto de 1847 se mandaba cumplir las reglas 1.^a, 2.^a, 3.^a y 10.^a del Real Decreto de 13 de junio de 1833, reiterando así la vigencia de un régimen de incompatibilidades en el goce de haberes del Estado con la percepción de otras retribuciones. No obstante, pronto hubo que dar algunos pasos marcha atrás. La Real Orden de 22 de noviembre de 1848 establecía que no era incompatible el goce de la dotación de empleados de los Juzgados de

Rentas con el de cualquier otro sueldo del Estado. Esta disposición consideraba subsistentes las Reales Ordenes de 22 de noviembre de 1833 y 31 de marzo de 1838, por las que se decretó no ser incompatible el goce de la dotación señalada a los destinos de los Juzgados de Rentas con el de cualquier otro sueldo del Estado, ya que tales destinos se consideraban meras comisiones que no daban derecho a sueldo por jubilación ni cesantía.

Especialmente reiterativas eran las disposiciones relativas al derecho de los Subdelegados de Rentas en los comisos. Así, la Real Orden de 12 de abril de 1844, invocando el artículo 41 de la Instrucción de 1805 y la Real Orden de 8 de febrero de 1843, decía que los Subdelegados que entendieran en diligencias procesales después de pronunciada sentencia definitiva, no tenían derecho a parte alguna en la octava parte de los comisos.

El personal de la Subdelegación cobraba derechos y aranceles, al igual que ocurría con el personal de la administración de justicia de la Jurisdicción ordinaria. A lo largo del tiempo se fueron dictando diversas disposiciones que aprobaban los aranceles (29 de noviembre de 1837, Ley de 2 de mayo de 1845, Real Decreto de 22 de mayo de 1846). Este último, en cuanto a los aranceles de los negocios de las Subdelegaciones de Hacienda (núm. 218), se remitía a lo prescrito respecto de los Juzgados de Primera Instancia en cuyo territorio estuvieran establecidos (49). Esta situación permaneció hasta que en los Presupuestos de 1852 se suprimieron para los jueces y promotores fiscales los derechos que les estaban señalados, acordándose una subida de los sueldos para su compensación (50). A partir de entonces sólo los subalternos cobrarían derechos de arancel.

Por su parte, el artículo 9 del Real Decreto de 28 de diciembre de 1849, de desarrollo de la nueva Administración provincial, suprimía a partir de 31 de diciembre de ese año el derecho que

(49) ORTIZ DE ZÚÑIGA, *Biblioteca judicial, parte legislativa*, Madrid, 1848, I, p. 246. El texto, en pp. 250 y ss.

(50) *Vid.* Real Orden de 27 de diciembre de 1851 sobre la cuestión, en ORTIZ DE ZÚÑIGA, *Apéndice a Biblioteca judicial, parte legislativa*, Madrid, I, 1854, p. 137.

tenían los Intendentes a la octava parte de los comisos, debiendo ingresarse esas cantidades en las arcas del Tesoro con la parte de la Hacienda (51).

H) Conflictos entre Subdelegados de Rentas

En ocasiones se plantearon conflictos entre Subdelegados de Rentas, por considerarse ambos competentes, bien por razón del tiempo, bien por razón del territorio. Normalmente tenían un trasfondo monetario, debido a la forma de retribución de tales cargos.

El primer supuesto, el de Subdelegados que conocían de un asunto uno tras otro, está contemplado en la Real Orden de 14 de agosto de 1845. En causas de defraudación de frutos civiles, cuando intervinieran en ellas dos distintos Subdelegados, las multas o condenaciones se dividirían conforme a las reglas que establecía. Era la tercera parte la que se dividía: una mitad para el que hubiera firmado la actuación o auto para proceder a depurar la certeza de la defraudación ya denunciada; y la otra mitad para el que firmaba la sentencia o fallo definitivo de la condenación, al igual que el contrabando de géneros y tabacos (52).

La Real Orden de 12 de enero de 1846 decía que para percibir la octava parte de los comisos era indispensable que el Subdelegado de Rentas, una vez calificado el género, proveyera al auto consiguiente mandando que en virtud de esta diligencia se sustanciase la causa como fraude.

(51) Según la Real Orden de 24 de mayo de 1850, había que atender al momento en que se realizó la aprehensión: si ésta se había realizado hasta 31 de diciembre de 1849, quienes desempeñaban la Intendencia conservaban el derecho a la octava parte del comiso. Como se ve, hasta el último momento fue conflictiva la cuestión de la participación en los comisos.

(52) La Real Orden invocaba las de 8 de febrero de 1843, 12 de abril de 1844 y 19 de enero de 1845. Las dos primeras han sido ya mencionadas. Esta última, referida a las aprehensiones de tabaco, distinguía entre el Subdelegado que actuó las primeras diligencias hasta la calificación del género y el que dictó la sentencia definitiva.

En otras ocasiones el conflicto se planteaba entre Subdelegaciones distintas. La Real Orden de 10 de julio de 1846 dictaba reglas para evitar que se llevasen las presas hechas por buques del Resguardo marítimo a puertos de distinta jurisdicción que aquella en que fueron verificadas. La Real Orden establecía que la competencia que dio origen al asunto debía resolverse por la Audiencia Territorial, no obstante lo cual incluía una serie de reglas. Tras ordenar cumplir la Real Orden de 14 de agosto de 1844, establecía que correspondía el conocimiento de las causas criminales que hubieran de sustanciarse como consecuencia de las aprehensiones practicadas por el Resguardo marítimo, a los Intendentes o Subdelegados de las provincias respectivas donde los buques guarda costas se hallaran destinados. Asimismo declaraba aplicables los principios de la Real Orden de 21 de noviembre de 1839, dictada con respecto al Resguardo terrestre.

La Real Orden añadía que estas disposiciones eran provisionales hasta que se dictase la nueva Ley penal, cuyo proyecto se había de presentar a la deliberación de las Cortes, «no siendo voluntad de SM al aprobarlas dirimir las competencias que motivaron la instrucción del citado expediente, por cuanto de ellas deben conocer las Audiencias del territorio respectivo en el caso de suscitarse ante éstas los mencionados Intendente y Subdelegado (Granada y Algeciras)».

Por su parte, la Real Orden de 13 de agosto de 1846 establecía que la distribución de las multas por defraudaciones de derechos del Impuesto de consumos se verificaría según el artículo 4 de la ya varias veces citada Real Orden de 22 de enero de 1846.

4. *En particular, la potenciación del Ministerio Fiscal y de los órganos defensores de la Hacienda Pública*

A) La nueva organización del Ministerio Fiscal en 1844 y sus consecuencias

Uno de los mayores problemas que se plantearon en todo tiempo fue el del escaso ardor de los defensores de la Administración. Era

nula la confianza que despertaban tanto en la doctrina como en los legisladores (53).

Por otra parte, la etapa que estamos tratando, de predominio del partido Moderado, se caracteriza por los intentos de centralización de la estructura del poder. Ello afectó también, como instrumento del poder, a la organización del Ministerio Fiscal, siendo una de las primeras medidas adoptadas las recogidas en el Real Decreto de 26 de enero de 1844. Como se decía en su Exposición de Motivos, hasta entonces los miembros del Ministerio Fiscal venían actuando a su libre albedrío. Cuando existían dos Fiscales en un mismo Tribunal, se constataba la falta de unidad, impulso y dirección, porque actuaban con independencia entre sí. Y, por lo que se refería a los promotores fiscales y fiscales de Rentas, también estaban autorizados para seguir libremente su opinión.

Pues bien, el citado Real Decreto introdujo diversas modificaciones en la organización del Ministerio Fiscal, una de cuyas funciones era la «defensa judicial de los intereses del Estado». Así, tras distinguir entre los Fiscales del Tribunal Supremo y Audiencia, promotores fiscales y fiscales de Hacienda, introducía diversas normas dirigidas a la unificación de criterios y a la jerarquización y sometimiento a instrucciones de los superiores sobre los inferiores.

En las Audiencias donde hubiera dos fiscales, el despacho de los asuntos de Hacienda se distribuiría por provincias entre ellos (art. 2). Los fiscales de Hacienda debían comunicar inmediatamente a los Fiscales (de las Audiencias) la perpetración de delitos (art. 4). Se establecía un deber especial de información a éstos por parte de los Jueces y Subdelegados (art. 5). Por su parte, el artículo 9 establecía que «en los pleitos sobre señoríos, mostrencos y cualesquiera otros en que se interese el Estado o el Real Patrimonio, los promotores fiscales y fiscales de Hacienda, en su caso, no podrán proponer demanda ni contestarla sin consultar primero el dictamen de mi Fiscal

(53) La doctrina no dudaba en emplear palabras que incluso resultaban hirientes: así, decía GIL Y ZÁRATE que el Gobierno «tiene que valerse de agentes casi siempre flojos, cuando no corrompidos, que toman su defensa con indiferencia y debilidad» (*Revista de Madrid*, 1838, en GALLOSTRA, *Colección bibliográfica, cit.*, p. 155).

en la Audiencia respectiva, arreglándose puntualmente a sus instrucciones».

Es muy significativo este cambio: se establecía una clara relación jerárquica, poniendo instrumentos para asegurar la efectividad de la primacía del Fiscal de la Audiencia sobre los fiscales inferiores, incluidos los de Hacienda. Hay que tener en cuenta que hasta entonces los fiscales, en sus distintos niveles, gozaban de la más amplia autonomía e independencia de criterio, tanto con respecto a los Fiscales de superior rango como con respecto a las autoridades gestoras de los intereses que debían defender (54). Sin duda de ello derivaban diversos conflictos que habían surgido a lo largo del tiempo acerca de quién era el representante de la Hacienda Pública, si los fiscales o los administradores de Hacienda.

Y además se observa que el acento comenzaba a ponerse no en la Jurisdicción a la que quedaba sometida la Hacienda Pública (que podía ser la ordinaria, la contencioso administrativa o la especial de Hacienda), sino en las personas encargadas de su defensa, con respecto a las cuales se buscaba una unidad de actuación y de criterios que no existían en los órganos judiciales ante los que se ventilaban los asuntos afectantes a la Hacienda.

Profundizando en este sentido de dar «unidad y robustez» al Ministerio Fiscal, se dictaba el Real Decreto de 26 de junio de 1844, reduciendo a uno solo el número de los Fiscales en el Tribunal Supremo y en cada Audiencia, con el fin de lograr una unidad de acción (55). En contrapartida, preveía incrementar el número necesario

(54) *Vid.* las observaciones acerca de este punto que hace SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre el origen y evolución*, *op. cit.*, p. 114. Un claro antecedente fue la Circular de 14 de diciembre de 1839, que exigía a los funcionarios del Ministerio Fiscal que interpusieran siempre el recurso de apelación contra las resoluciones desfavorables en la primera instancia en materia de Desamortización, para que el Fiscal de la Audiencia decidiera si debía o no mantenerse.

(55) *Vid.* un comentario en el *Boletín de Jurisprudencia y Legislación*, 4.^a serie, t. II, 1844, pp. 118 y ss. Según el artículo 2 del Real Decreto, debía procurarse «que los magistrados que hoy ejercen las fiscalías que hayan de suprimirse pasen a servir plaza de ministro de una Audiencia, si no hubiere algún grave inconveniente que lo impida». Ante preceptos como éste cabe dudar acerca de la real independencia de los jueces ordinarios.

de agentes fiscales, de modo que pudiera atenderse sin embarazo al servicio público (art. 3). En desarrollo de este artículo, la Real Orden de 1 de mayo de 1844 contemplaba la creación de plazas de auxiliares del Ministerio Público en el Tribunal Supremo y Audiencias, con el nombre de abogados fiscales.

Esta nueva situación, por otra parte, no estaba libre de problemas. En efecto, hasta entonces los fiscales defensores de la Hacienda actuaban con autonomía total sin coordinación alguna, sin unidad de criterio y sin vinculación tampoco a las autoridades del Ministerio de Hacienda (56). A partir de entonces se les hacía depender de los Fiscales de las Audiencias, que tenía un encaje orgánico en el Ministerio de Justicia, pero seguía manteniéndose la independencia con respecto al Ministerio de Hacienda, lo que indudablemente podía dar lugar a problemas de falta de coordinación con este Ministerio, e incluso a conflictos con éste.

De ahí que se dictasen normas para coordinar la labor de los Fiscales con la Hacienda y asegurar su dependencia, siendo fundamental la Real Orden de 10 de noviembre de 1846 (57). La Real Orden —con el informe de la minoría del Tribunal Supremo— negaba la independencia de opinión de los fiscales, debiendo regir el principio de subordinación al Gobierno, «al igual que ocurría entre los promotores y los Fiscales en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto de 26 de enero de 1844». En consecuencia, disponía que el Ministerio Fiscal utilizara cuantos medios pudiera legalmente introducir en justa defensa de los derechos de la Hacienda Pública, estando obligado a interponer todos los recursos que legalmente procedieran, sin que pudiera desistir «salvo autorización de SM», y sin perjuicio de que, si no consideraba oportuna la continuación de un litigio, lo expusiera razonadamente, a pesar de lo cual estaba obligado a interponer los recursos procedentes (58).

(56) S. MARTÍN RETORTILLO, *La defensa*, *op. cit.*, p. 40.

(57) La Real Orden estaba firmada por M. Ortiz de Zúñiga como Subsecretario de Justicia, e iba dirigida al Fiscal del Tribunal Supremo.

(58) *Vid.* la crítica a esta Real Orden en HERNÁNDEZ DE LA RUA, *De la organización*, *op. cit.*, p. 59; así como el comentario de SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre el origen*, *op. cit.*, pp. 115 y ss.

Asimismo, la Real Orden de 4 de septiembre de 1849 (dictada por el Ministerio de Justicia) afrontaba el problema de la demora producida al seguir los cauces reglamentarios, causante de perjuicios cuando los plazos eran perentorios. En consecuencia, resolvía que en los pleitos en que se ventilasen intereses del Estado, los fiscales podían reclamar directamente de las oficinas de Hacienda y de los archivos del Estado los documentos que se expresaban, sin necesidad de suplicatorio a ningún Ministerio ni Tribunal. Y con carácter general, derogaba toda disposición que se opusiera a la libre acción del Ministerio Fiscal en el sostenimiento y defensa de los intereses del Estado.

Y la Circular de 2 de febrero de 1850 de la Dirección General de lo Contencioso, dando instrucciones a los Gobernadores de provincia, insistía en que, para que la defensa de los intereses de la Hacienda en los negocios sometidos a los tribunales ordinarios o administrativos fuera eficaz, y no ilusoria, era indispensable que «se faciliten al Ministerio Fiscal sin la menor dilación cuantos datos, noticias y documentos existan en sus oficinas, porque son los elementos del juicio, o que se unan a los expedientes contencioso administrativos de que V., y en su caso el Consejo Provincial, debe conocer, como jueces de este mismo orden contencioso administrativo», por lo que debía velarse «para que las oficinas no dejen de utilizar dichos datos, noticias y documentos». Y si en algún caso no se creía conveniente la entrega de documentos reclamados por el Ministerio Fiscal, «es de esperar manifieste V. desde luego a esta Dirección las razones en que para ello se funde, sin perjuicio de dar prontamente la debida contestación al que la hubiere pedido, a fin de que la Dirección pueda promover la Real resolución que proceda».

B) Las dudas acerca de la posición del Fiscal en los asuntos judiciales de Hacienda

Por otra parte, en esta época aún no estaba clara la cuestión de a quién correspondía la representación de la Hacienda en los asuntos judiciales. La Real Orden de 7 de octubre de 1846 establecía que el ejercicio de la representación fiscal en asuntos contenciosos de Hacienda correspondía a los administradores de rentas, siendo únicamente llamados los abogados fiscales a auxiliarles con los cono-

cimientos peculiares de su profesión, y en tal concepto, a dirigir y sostener en su línea las acciones que competían al Fisco(59).

La Real Orden de 28 de mayo de 1846, que aprobaba la Instrucción para indemnizar a los partícipes legos de los diezmos, decía que en los juicios a los que se refería la Ley de 20 de marzo de 1846 (los contencioso administrativos), «el Gobierno adoptará las medidas convenientes para que la Hacienda Pública sea representada en estos juicios» (art. 4). Posteriormente, la Real Orden de 31 de mayo de 1848 dictaba reglas para la intervención de los representantes del Fisco en las informaciones judiciales sobre posesión inmemorial de títulos que promovieran los partícipes legos de diezmos. Aludía a la necesidad de «dictar algunas medidas que garanticen los intereses del Estado», así como a los representantes del Fisco nombrados por los Intendentes con arreglo al artículo 2 de la Instrucción de 28 de mayo de 1846(60).

En igual sentido, la Real Orden de 29 de julio de 1847 establecía que en los expedientes sobre adjudicación de capellanías de sangre a los parientes de los fundadores debía oírse a los promotores fiscales como representantes del Estado(61).

C) La intervención de los fiscales de las Subdelegaciones de Rentas en otras Jurisdicciones

Los fiscales de las Subdelegaciones de Rentas no sólo se limitaron a intervenir en la Jurisdicción de Hacienda, sino que también se

(59) La Real Orden mencionaba el artículo 51 de la Instrucción de desarrollo del Decreto de organización del Ministerio de 1845. En concreto, su punto 14 establecía, como obligación de los administradores de provincia, «representar a la Hacienda Pública ante los tribunales en los negocios contenciosos de su administración, siguiendo activamente todas las demandas y trámites que al interés de aquella correspondan». Por otra parte, tampoco estaba clara la posición del Ministerio Fiscal con respecto a los tribunales, tal como exponía HERNÁNDEZ DE LA RUA en 1853 (*op. cit.*, pp. 49 y ss.).

(60) Este precepto, referido a la prueba de la posesión inmemorial, decía que el Intendente debía nombrar «persona que en representación de la Hacienda intervenga en ella en el Juzgado en que se practique».

(61) *Vid. Enciclopedia Jurídica SEIX*, t. IV-V, p. 713.

estableció su intervención en otras Jurisdicciones. Indudablemente contaba a su favor la especialización en estas materias, así como — sin duda alguna — la posibilidad de una mejor comunicación — en buena parte jerarquizada — de las autoridades de Hacienda con ellos que con otros miembros del Ministerio Fiscal.

En concreto, la Real Orden de 20 de mayo de 1849 contenía reglas que debían observarse cuando la Hacienda Pública interviniese en los juicios contenciosos entablados ante los Consejos Provinciales y el Consejo Real sobre calificación de los derechos de los partícipes legos de los diezmos. Pues bien, el artículo 1 establecía que los Fiscales de las Subdelegaciones de Rentas de las respectivas provincias eran los encargados de sostener los intereses y derechos de la Hacienda Pública en las demandas que se entablasen ante los Consejos Provinciales por los partícipes legos de diezmos con arreglo al artículo 4 de la Ley de 20 de marzo de 1846. Dichos funcionarios debían desempeñar su cometido bajo la dirección de este Ministerio, y de conformidad con las instrucciones que recibieran del mismo en cuanto a los medios de defensa a adoptar (art. 2).

Al efecto, todas las veces que se entablase cualquiera demanda sobre indemnización de diezmos, debía darse conocimiento de ella a los mencionados fiscales, que cuidarían de reclamar del Ministerio de Hacienda las instrucciones oportunas, así como cualesquiera datos y documentos que considerasen indispensables o útiles para sostener mejor la parte del Fisco, dando siempre cuenta de los fundamentos en que aquélla se apoyaba (art. 3).

El Ministerio de Hacienda debía remitir tales instrucciones, datos y documentos en el término conveniente, y con vista de los expedientes gubernativos que en su caso hubieran promovido el recurso por la vía judicial, y de la jurisprudencia adoptada en la resolución de los de igual clase (art. 4).

En ningún caso los Fiscales podían separarse de las instrucciones que recibieran del Ministerio de Hacienda en cuanto a los negocios contenciosos de diezmos, debiendo solo elevar consulta cuando con pleno conocimiento del caso encontrase algún inconveniente en la adopción del sistema prescrito (art. 5).

Todas las veces que recayeran sentencias definitivas sobre un negocio de la mencionada clase, los Fiscales estaban obligados a interponer el recurso de apelación que correspondiera para ante el Consejo Real según la Ley y el artículo que iban referidos (art. 6).

Si los asuntos contenciosos de diezmos llegaban en apelación al Consejo Real, era el Fiscal del mismo quien debía ejercer la acción de la Hacienda Pública, bajo las reglas establecidas por el reglamento del mismo (art. 7).

De esta disposición interesa destacar un dato: el Ministerio de Hacienda se reservaba la relación directa y jerarquizada con los Fiscales de las Subdelegaciones, sin la intermediación de otros Fiscales superiores. Quizás por este motivo es por lo que la Real Orden no los designaba con la denominación tradicional de «abogados fiscales», sino con la de Fiscales, que en sentido estricto designaba sólo a los de superior categoría.

D) Las consecuencias de la creación de la Dirección General de lo Contencioso en 1849

Como hemos dicho antes, el Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 creaba la Dirección General de lo Contencioso de la Hacienda. Ello tuvo una singular trascendencia en lo referente al Ministerio Fiscal. En concreto, se ponía un acento especial en los promotores, es decir, no en quién iba a juzgar, sino en quién iba a actuar como defensor y parte en nombre de la Hacienda Pública, como si de esta forma se pudiera lograr una mayor eficacia que de aquélla. El objetivo de la Dirección General era unificar las actuaciones del Ministerio Fiscal en la defensa de los intereses de la Hacienda Pública, y en tal sentido, se creaba una indudable relación de jerarquía de la Dirección General sobre los Fiscales, independientemente de que éstos también dependieran de otras instancias.

Así, la Real Orden de 24 de enero de 1850 establecía que los Fiscales de las Audiencias debían remitir a la Dirección General de lo Contencioso notas circunstanciadas y precisas de cuantos negocios

civiles y criminales pendieran en los tribunales ordinarios en que la Hacienda tuviera representación o interés directo (62).

Se indicaba a los Fiscales que cuidaran que los negocios de Hacienda se despachasen con la preferencia que su misma naturaleza reclamaba, y que se terminasen con la debida celeridad y prontitud, sobre todo las causas criminales que por su grave trascendencia e importancia llamasen la atención pública. Muy especialmente se llamaba la atención en relación con las causas de contrabando y defraudación, no solo porque estos delitos «son una verdadera plaga de la sociedad y por los gravísimos perjuicios que causan al Tesoro público y al comercio de buena fe, sino también por la especie de caos y de anarquía en que desgraciadamente se encuentra la legislación práctica de tan importante materia, males que el Gobierno se ha apresurado a cortar con la presentación del proyecto de Ley pendiente en las Cortes». Hasta su aprobación y sanción real «no será ciertamente una Ley que obligue a los tribunales; pero sin embargo, en el estado actual de las cosas y cuando proceda pena extraordinaria, no será inoportuno que la parte penal de aquel proyecto que se refiere a los delitos esencialmente de contrabando y defraudación, sirva, desde luego, como doctrina fundada en los más sanos principios, de norte y guía al Ministerio Fiscal para pedir la imposición de la pena. Si VS encuentra —continuaba— que esto es practicable sin inconveniente, se facilitará no poco la acción de la justicia, y por este medio se principiará a uniformar la práctica de los tribunales en esta parte». Y añadía que el Fiscal podía pedir directamente datos, noticias, etc.

También le recordaba que, para evitar dilaciones, el Fiscal podía reclamar datos, noticias y documentos directamente de la Administración periférica, a través de los Gobernadores; y a la Administración Central, a través de la propia Dirección General de lo Contencioso.

«También —continuaba la Real Orden— vigilará VS. y dará en su caso las correspondientes instrucciones a los empleados que bajo

(62) Se refería, por tanto, a informaciones relativas a las propias Audiencias y a los Juzgados de Primera Instancia de su territorio, sin incluir, pues, a las Subdelegaciones de Rentas, a las cuales se solicitaban directamente los datos relativos a las mismas.

su dirección ejerzan el Ministerio Fiscal, informándome sin dilación de cuanto ocurra en cada negocio digno de la consideración del Gobierno, y proponiendo a éste por mi conducto todo lo que estime conducente a la mejor y más expedita defensa de los intereses de la Hacienda y a la administración de justicia en este ramo, sin menoscabo de nadie y sin perjuicio de la alta vigilancia que compete al Fiscal del Tribunal Supremo de Justicia, con el cual deberá VS. entenderse en todo lo que proceda».

En igual sentido, la Circular de 2 de febrero de 1850 de la Dirección General de lo Contencioso daba instrucciones a los fiscales de las Subdelegaciones de Rentas, con palabras que incluso resultaban amenazantes:

«Encargados éstos de la defensa de los intereses de la Hacienda y de ejecutar a nombre del Estado las acciones judiciales de toda clase que ante las mismas Subdelegaciones deben establecerse por aquella, depende en gran parte del celo, de la inteligencia, de la capacidad y laboriosidad de los mismos Fiscales el éxito y resultado de tan importantes negocios. (...)

Tan luego como V. interponga su oficio intentando una acción cualquiera, sea civil o criminal, deberá V. dar conocimiento a esta Dirección en términos concisos, pero claros y precisos, de manera que pueda formarse juicio de su índole e importancia. Sin perjuicio de esto, deberá V. dirigirse también al Fiscal de la Audiencia Territorial, su superior inmediato jerárquico, y recibir sus instrucciones.

La celeridad en los juicios es de la mayor importancia, y por lo mismo esta Dirección recomienda a V. muy particularmente este punto, encargándole procure en cuanto de su ministerio dependa que se omitan diligencias y trámites impertinentes, y que se proceda con toda la prontitud posible, dando cuenta a esta Dirección sin demora de los obstáculos y dificultades que a ello se opongan, y siempre que sus justas reclamaciones sean desatendidas, porque de lo contrario no pondrá V. a salvo su responsabilidad, sin perjuicio de reclamar también en su caso la intervención judicial que proceda, dirigiéndose al Fiscal de la Audiencia Territorial en lo que por derecho corresponda.

Tampoco salvará V. su responsabilidad si no reclama oportunamente de las oficinas los datos, noticias y documentos que deben obrar en los autos, ni tampoco si ocurriendo alguna cosa digna de consideración del Gobierno de SM, no se apresurase VS. a ponerla en noticia de esta Dirección, y también en su caso del Fiscal de la Audiencia de ese territorio».

Por otra parte, a los Fiscales superiores se les concedía una intervención especial en la carrera de los empleados de las Subdelegaciones de Rentas. Así, la Real Orden 2-02-1850 decía que los Fiscales de las Audiencias debían manifestar a la Dirección General de lo Contencioso el concepto que les merecían los asesores, fiscales y escribanos de las Subdelegaciones para proceder a la formación de sus hojas de servicios.

E) Normas posteriores sobre actuaciones del Ministerio Fiscal

Según la Real Orden de 12 de febrero de 1850, en los pleitos en que se tratara de adjudicar como libres bienes que pertenecieron a capellanías y patronatos, debía darse audiencia a los fiscales y promotores para evitar que se privara al Fisco de bienes que pudieran corresponderle. Aquellos debían observar las prevenciones que se les hacían, dando cuenta en su caso a la Dirección General de lo Contencioso.

El Real Decreto de 15 de mayo de 1850, siguiendo las pautas de la antes citada Real Orden de 20 de mayo de 1849, regulaba el modo de instruir los expedientes sobre indemnización de los partícipes legos de diezmos, y sobre su terminación dentro del plazo más corto posible. Interesa destacar el artículo 1, según el cual los abogados fiscales de las Subdelegaciones de Rentas representarían a la Hacienda en todos los actos y casos referentes a dichos negocios en que ésta debiera intervenir o ser citada, ya fueran puramente gubernativos los expedientes, ya pendieran en los Consejos Provinciales o Juzgados ordinarios. Según el artículo 4, la Dirección General de lo Contencioso comunicaría a los abogados fiscales las instrucciones convenientes. Y el artículo 5 establecía que el Fiscal del Consejo Real representaría ante el mismo a la Hacienda Pública cuando los negocios pasasen a ser contenciosos.

F) Las atribuciones de los abogados fiscales de las Subdelegaciones de Rentas según el Real Decreto de 1 de julio 1850

El Real Decreto de 1 de julio de 1850 señalaba las atribuciones de los abogados fiscales de las Subdelegaciones de Rentas, y las de los asesores de las mismas.

Según el artículo 1, los abogados fiscales de las Subdelegaciones de Rentas eran *los únicos representantes de la Hacienda Pública* en los negocios judiciales de toda clase que en las mismas Subdelegaciones se instruyeran. De esta forma, se ponía fin a las dudas acerca de su posición y sus relaciones con otros cargos como los administradores, que tradicionalmente habían reivindicado ese papel, como hemos ido viendo (63). Como consecuencia de ello, las actuaciones y notificaciones judiciales debían entenderse siempre con los abogados fiscales (art. 13).

El artículo 2 recogía las atribuciones de los abogados fiscales, a los que además calificaba de *funcionarios*: 1) poner y sostener las demandas civiles y criminales de interés de la Hacienda Pública, 2) defenderla frente a reclamaciones civiles contra ella, 3) intervenir en las causas de contrabando, defraudación o de cualquiera otra especie, 4) gestionar ante las Subdelegaciones todo cuanto exigieran la defensa y los intereses de la Hacienda.

Los abogados fiscales representaban también a la Hacienda Pública en los Consejos Provinciales cuando éstos actuaran como tribunales administrativos, en los Juzgados de Marina y otros, excepto en los de Comercio (64), siempre que la Hacienda fuera parte o se practicaran diligencias en que tuviera interés o debiera ser oída o

(63) No obstante, el artículo 7 imponía a los administradores especiales obligaciones de activación y seguimiento de los pleitos, pudiendo incluso incurrir en responsabilidad.

(64) Poco después, la Real Orden de 2 de marzo de 1852 dispuso que la representación de la Hacienda en los tribunales de comercio sería ejercida en lo sucesivo por los abogados fiscales de las Subdelegaciones, al haber sido suprimidos los cargos de promotores fiscales de dichos tribunales por Real Decreto de Fomento de 1 de julio de 1850.

representada, salvo que la representación correspondiera a los promotores de los Juzgados ordinarios (art. 3)(65).

Según el artículo 4, los abogados fiscales dependían *inmediatamente* de la Dirección General de lo Contencioso, sin perjuicio de la inspección y vigilancia que debían ejercer el Fiscal del Consejo Real, el del Tribunal Mayor de Cuentas y los de las Audiencias Territoriales en cada caso. Como puede observarse, la Dirección General se reservaba la relación directa con los abogados fiscales, sin la intermediación de los Fiscales superiores.

Cuando los jefes de la Administración provincial juzgaran procedente una acción judicial por parte de la Hacienda, debían pasar el expediente íntegro al abogado fiscal para que lo examinara y procediera a lo que correspondiera (art. 11), siendo necesaria la consulta previa a la Dirección General —por conducto del Fiscal de la Audiencia— antes de formular una demanda o una contestación, salvo en los asuntos leves o urgentes (art. 12). Si los Fiscales del Tribunal Supremo, del Consejo Real o de las Audiencias estimaban improcedentes las pretensiones de la Hacienda que debían ellos mismos ejercitar, debían ponerlo en conocimiento del Gobierno por la vía reservada, para que se dispusiera lo más conveniente (art. 14).

Por último, los Gobernadores debían oír en los asuntos gubernativo-económicos a los abogados fiscales o a los Consejos Provinciales, siempre que lo estimasen conveniente, o cuando por las instrucciones vigentes debieran ser oídos los asesores (art. 15)(66).

(65) Según este mismo artículo, los promotores fiscales de los Juzgados ordinarios de Primera Instancia debían representar a la Hacienda Pública cuando en su lugar de destino no existiera Juzgado de Hacienda, con la salvedad de las particularidades de los asuntos de partícipes legos en diezmos.

(66) El Real Decreto contenía otras normas: así, contemplaba la posibilidad de nombrar letrados particulares para determinados negocios (arts. 5 y 6); y preveía el nombramiento de agentes judiciales de Hacienda con funciones de agentes de negocios y de procuradores (arts. 8-10).

IV. LA SITUACIÓN EN 1851

A fin de hacerse una idea de la situación al final del periodo examinado, es muy ilustrativa la estadística elaborada por la Dirección General de lo Contencioso con fecha 13 de septiembre de 1851 (67).

Por lo que se refiere a los asuntos penales, durante el año 1850 se incoaron 3.505 causas; 2.672 fueron ejecutoriadas; 676 se encontraban pendientes de apelación; y 1.016 se encontraban pendientes en las Subdelegaciones. La estadística daba cuenta de la existencia de Subdelegaciones en Algeciras, Menorca e Ibiza. Constatava asimismo la gran diferencia de carga de trabajo entre los distintos Juzgados. Los Juzgados que más causas incoaron fueron los de Algeciras (379), Barcelona (176), Cádiz (155), Gerona (105), Guipúzcoa (124), Huesca (125), Madrid (106), Málaga (150), Navarra (361), Orense (282), Pontevedra (166), Valencia (109), Zamora (117) y Zaragoza (173).

Las causas penales incoadas (3.505) se distribuían de esta manera: Audiencias (229); Tribunal Mayor de Cuentas (2); Dirección del Tesoro (5); Dirección General de Fincas (14); Aduanas (777); Directas (86); Indirectas (1192); Estancadas (577) (68).

Por lo que se refiere a los asuntos civiles, durante el año 1850 se incoaron 148 pleitos civiles. Fueron ejecutoriados 254. A 31 de diciembre de 1850 se encontraban pendientes de apelación o consulta 84. En esa misma fecha se encontraban 1.097 asuntos pendientes en las Subdelegaciones, con grandes diferencias entre ellas; así, Cádiz tenía 118; Granada, 218; y Sevilla, 159.

Los negocios civiles incoados (148) se distribuían de esta manera: Audiencias (17); Tribunal Mayor de Cuentas (24); Dirección

(67) Publicada en el *BOMH*, t. IV, 2.º semestre de 1851, pp. 495-508.

(68) La diferencia observada con el total de causas incoadas se debe a que algunas Subdelegaciones no habían desglosado los datos. Sirva esta nota para las diferencias observadas en los siguientes puntos.

General de Fincas (41); Aduanas (2); Directas (17); Indirectas (42); Estancadas (1).

Los negocios civiles pendientes al terminar el año (1.097) se distribuían de esta manera: Audiencias (110); Tribunal Mayor de Cuentas (275); Tesoro (8); Dirección General de Fincas (206); Aduanas (5); Directas (58); Indirectas (322); Estancadas (58).

A la vista de los anteriores datos, cabe observar una gran desproporción de asuntos entre lo penal y lo civil, con predominio absoluto de aquéllos. El delito más abundante, con mucho, era el contrabando.

Asimismo cabe observar desproporción de los asuntos entre las distintas Subdelegaciones. Así, abundaban las causas en las de Algeciras, Navarra, Orense, Pontevedra, Zaragoza, Málaga, Valencia, Cádiz y Barcelona. En cambio, muy pocas o ninguna tenían las de Segovia, Soria, Ibiza y Mallorca.

En lo civil cabe apreciar también una gran desproporción: había muchos asuntos en las de Cádiz, Sevilla, Granada y Madrid; y muy pocos en un gran número de Subdelegaciones.