

BOLETÍN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

■ Año LXV

■ Núm. 2135

■ Octubre de 2011



ESTUDIO DOCTRINAL

**LA JURISDICCIÓN DE HACIENDA Y LA UNIFICACIÓN DE FUEROS
(1852-1868)**

JOSÉ VICENTE LORENZO JIMÉNEZ



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE JUSTICIA

ISSN: 1989-4767

www.mjusticia.es/bmj

LA JURISDICCIÓN DE HACIENDA Y LA UNIFICACIÓN DE FUEROS (1852-1868)*

JOSÉ VICENTE LORENZO JIMÉNEZ

Doctor en Derecho
Profesor Asociado de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto estudiar el proceso de desmantelamiento de la Jurisdicción de Hacienda a mediados del siglo XIX, como Jurisdicción especial que venía existiendo desde el Antiguo Régimen, y su definitiva supresión en beneficio de la Jurisdicción ordinaria, haciendo especial hincapié en el Real Decreto de 20 de junio de 1852 y en el Decreto de unificación de fueros de 1868.

Palabras clave

Jurisdicciones especiales, unidad jurisdiccional, organización judicial, Hacienda Pública.

Abstract

The present paper has for object to study the process of dismantlement of the Finance Jurisdiction in the middle of the 19th century, as special Jurisdiction that was coming existing from the Old Regime, and his definitive suppression in benefit of the ordinary Jurisdiction, with special emphasis on the Royal Decree of June 20, 1852, and on the Decree of unification of jurisdictions of 1868.

Key words

Special Jurisdictions, Unit of jurisdiction, judicial organization, public finances.

*Fecha de recepción: 15-6-2011 Fecha de aceptación: 22-6-2011.

Sumario

- I. Los proyectos de reforma de la jurisdicción de hacienda.*
 - II. Las novedades organizativas y competenciales del real decreto de 20 de junio de 1852.*
 - II.1. La supresión de los Juzgados de las Subdelegaciones de Rentas.*
 - II.2. La primera instancia en los negocios judiciales de Hacienda.*
 - II.3. La segunda instancia en los negocios judiciales de Hacienda.*
 - II.4. Las competencias del Tribunal Supremo*
 - II.5. La redistribución de competencias.*
 - III. Otros aspectos del real decreto de 20 de junio de 1852.*
 - III.1. Aplicación del Derecho Común y del especial.*
 - III.2. Otras novedades del Real Decreto de 20 de junio de 1852.*
 - IV. La naturaleza de la jurisdicción de hacienda.*
 - V. El desenvolvimiento de la jurisdicción especial entre 1852 y 1868.*
 - V.1. Las estadísticas del Ministerio de Hacienda.*
 - V.2.- Conflictos con otras Jurisdicciones.*
 - VI. La crisis de la jurisdicción especial de hacienda.*
 - VI.1. La crítica a la Jurisdicción por el propio Ministerio de Hacienda. La Circular de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda de 6 de abril de 1858.*
 - VI.2. La Exposición de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda de 24 de diciembre de 1860.*
 - VI.3. Los proyectos de reforma.*
 - VII. La ley de bases de 11 de abril de 1868.*
 - VIII. La supresión del fuero de hacienda por el decreto de 6 de diciembre de 1868.*
- Bibliografía citada.*
- Legislación citada.*

I.- LOS PROYECTOS DE REFORMA DE LA JURISDICCIÓN DE HACIENDA.

En los últimos años de la década de 1840 la situación de la Jurisdicción de Hacienda, en especial la referida a los asuntos de contrabando y defraudación, no estaba nada clara. Teóricamente seguía en vigor la Ley de 3 de mayo de 1830, pero todos sus fundamentos habían quedado subvertidos:

En lo referente a la imposición de las penas y sanciones, regía el principio de la moderación, que permitía a los tribunales separarse de lo establecido por la Ley. Muchas de ellas, además, habían resultado alteradas como consecuencia de la reforma tributaria de 1845.

- En el aspecto organizativo y de las relaciones interorgánicas, el esquema de la Ley se encontraba totalmente sobrepasado. Ya no existía el Consejo de Hacienda; las funciones judiciales del Superintendente General habían sido suprimidas; y las apelaciones eran resueltas por las Audiencias, que eran órganos de la Jurisdicción ordinaria. Incluso los Intendentes de Hacienda habían desaparecido, sustituidos por los Gobernadores de provincia, entre cuyas funciones no encajaban las judiciales de las Subdelegaciones de Rentas. El ejercicio de funciones judiciales por órganos eminentemente administrativos se consideraba un anacronismo.
- En el ámbito de las competencias, la aparición de la Jurisdicción contencioso administrativa, la administrativización de muchas de las cuestiones, y las reformas fiscales de 1845 y años posteriores, supusieron también una modificación sustancial.

Era, pues, necesaria una reforma radical del sistema, máxime cuando éste se mantenía con una marcada nota de provisionalidad, como las propias disposiciones que se iban dictando se encargaban periódicamente de recordar.

Sin embargo, la aparición del nuevo sistema no fue nada fácil. SANTILLÁN cuenta en sus Memorias que, al ser nombrado Ministro (cargo que desempeñó un par de meses, entre finales de enero y finales de marzo de 1847) presentó al Congreso de los Diputados un proyecto de Ley pidiendo “autorización para poner en planta el proyecto de Ley penal y de Jurisdicción de Hacienda, formado por tres Secciones del Consejo Real y modificado en algunos puntos por mí, de acuerdo con el Sr. Bravo Murillo, Ministro de Gracia y Justicia”. Ley –añade– que “estaba reclamada por una necesidad tan notoria y tan grave que parece imposible no se hubiera antes acudido a satisfacerla, (porque) cada Juzgado, cada tribunal, era árbitro de elegir las penas que habían de aplicarse a los delitos de Hacienda desde que en 1835 por un simple Real Decreto fue abolida la Ley de 1830”¹.

El proyecto de Ley contenía diversos puntos a destacar²:

- Regulaba exclusivamente lo referente al contrabando y defraudación, lo que parece dar a entender que estas cuestiones eran las más urgentes y las que más preocupaban en el Ministerio de Hacienda. Quedaba así en penumbra la cuestión de qué Jurisdicción conocería de todos los demás asuntos de los que venían conociendo los Subdelegados de Rentas.

¹ SANTILLÁN, R., *Memorias (1808-1856)*, Ed. Tecnos y Banco de España, Madrid, 1996, pág. 309.

² El proyecto aparece publicado en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD en adelante), Legislatura de 1846 a 1847, tomo II, apéndice al número 62, correspondiente a 18 de marzo de 1847, pág. 1045-1055. COMÍN y VALLEJO ponen de relieve que Santillán es el primer ministro de la España isabelina que presenta un proyecto regulador de la sanción del fraude fiscal, especialmente orientado al contrabando y defraudación en las rentas estancadas y en los géneros prohibidos en las aduanas. Estos autores subrayan el dato del deseo de dotarse de un medio coercitivo para garantizar la reserva del consumo interior nacional a nuestros industriales y agricultores. Constituía el corolario lógico a una política comercial contraria al desarme arancelario, que ofrecía, por su carácter marcadamente proteccionista, incentivos económicos a la defraudación (COMÍN COMÍN, F. y VALLEJO POUSADA, R., *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882), Pensamiento y reforma de la Hacienda*, IEF, Madrid, 2002, pág. pág. 416-417).

- La competencia se otorgaba en primera instancia a los Juzgados de Hacienda (art. 51), que estarían a cargo de un letrado, cesando los Intendentes de Rentas en el ejercicio de las funciones judiciales (art. 52). Los Juzgados debían establecerse donde existían las Subdelegaciones de Rentas, y, además del juez, se compondrían, entre otros, de un promotor fiscal y un escribano actuario. Todos estos funcionarios serían nombrados por conducto del Ministerio de Hacienda. Por tanto, mantenía la existencia de una Jurisdicción especial en la primera instancia.
- Las Audiencias conocerían de las apelaciones (art. 55). El Tribunal Supremo de Justicia conocería de los recursos de nulidad contra las sentencias de las Audiencias (art. 56).
- Las sentencias debían ser necesariamente motivadas (art. 82 y 94).

El proyecto quedó abandonado tras el cese de Santillán como Ministro. Transcurrido cierto tiempo, se realizaron tareas sobre una Ley de Contabilidad; y Santillán propuso a Bravo Murillo, entonces Ministro de Hacienda, la formación de una Comisión con el encargo de preparar no solo un proyecto de Ley de Contabilidad, sino también otro de organización y atribuciones del Tribunal de Cuentas, “acerca del cual había también presentado en el Ministerio otro trabajo del distinguido jurisconsulto Sáinz de Andino”. La Comisión fue constituida, produciéndose gran debate sobre la organización de ese Tribunal, porque las opiniones eran muy diversas. Sáinz de Andino –cuenta SANTILLÁN- pretendía no sólo conservar para este Tribunal las atribuciones judiciales que le señalaba la ordenanza de 1828, sino ampliárselas, de modo que en realidad viniera a conocer de todos o casi todos los negocios contenciosos de Hacienda, con cuyo objeto se dividía en dos Salas, una de Contabilidad y otra de Justicia, compuesta ésta exclusivamente de ministros togados. Por el contrario, Santillán opinaba que el Tribunal de Cuentas no debía conocer de “las cuestiones de Derecho Civil y Criminal, que no podían en manera ninguna ser convenientemente en él resueltas”. Apoyaron a Santillán los dos Fiscales que formaban parte de la Comisión, y que unían a ello su experiencia en el Tribunal de Cuentas; y aquélla aceptó la opinión de Santillán³.

Tras el paréntesis del Gobierno Cleonard (19 a 20 de octubre de 1849), volvió Bravo Murillo al Ministerio de Hacienda. Entre las tareas más urgentes se encontraba -dice SANTILLÁN- la de poner fin al “estado de anarquía en que se encontraba la parte contenciosa de la Hacienda”, haciendo referencia otra vez al proyecto presentado en 1847 a las Cortes, “no pudiendo menos el Sr. Bravo de fijar su atención sobre este asunto cuando llegó a tocar por sí mismo las consecuencias del inexplicable abandono en que continuaba. En varias conferencias a que fuimos llamados los señores Gallardo, González Romero y yo, convinimos con el Ministro en las rectificaciones con que el proyecto de Ley propuesto debía presentarse ante las Cortes”⁴.

En estas circunstancias, Bravo Murillo presentó en el Senado el 26 de noviembre de 1849 el proyecto de Ley penal y Jurisdicción de Hacienda, para cuyo examen se nombró inmediatamente una Comisión compuesta de los senadores D. Pedro Jiménez Navarro y D. Agustín Silvela, magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, D. Pedro Sáinz de Andino, que era uno de los autores del proyecto; D. Manuel Pérez Seoane, Regente que había sido de la Audiencia de Filipinas; y Santillán, nombrado presidente. Realizaron las labores y presentaron el dictamen el 17 de diciembre, haciendo algunas ligeras correcciones en el proyecto del Gobierno⁵.

³ *Op. cit.*, pág. 331-332.

⁴ *Op. cit.*, pág. 335.

⁵ *Op. cit.*, pág. 338.

Otras correcciones más importantes, pero inoportunas –continúa SANTILLÁN-, se hicieron por enmiendas y adiciones en la discusión del Senado, la cual ocupó a éste diez sesiones⁶. La Ley –en opinión del mismo autor– “salió con algunos defectos, y sin embargo bien podía considerarse la mejor que sobre la materia había existido. Llevaba además la autoridad de los primeros jurisconsultos del país; pero esta circunstancia no impidió que en el Congreso quedase estancada, porque los individuos de la Comisión nombrada para dar dictamen sobre ella no pudieron avenirse, aspirando algunos a confeccionar una o nuevas Leyes, cada cual a su gusto. Por esta razón, y sintiéndose cada día más la necesidad de regularizar la jurisdicción y penas de Hacienda, en el año siguiente de 1850 el Sr. Bravo Murillo propuso, y SM mandó por Real Decreto, poner en practica como Ley el proyecto aprobado por el Senado, sin perjuicio de lo que definitivamente acordasen las Cortes; acuerdo de que éstas nunca más llegaron a ocuparse, “dando así con su silencio una aprobación implícita a lo dispuesto por el Gobierno”⁷.

En su relato SANTILLÁN incurre en varias inexactitudes. En primer lugar, el Real Decreto no se dictó al año siguiente a 1850, sino en 1852. Y, sobre todo, es importante destacar que el Real Decreto aprobado por el Gobierno se separaba en varios puntos, tanto en lo formal como en el contenido, del texto aprobado por el Senado. El propio Preámbulo del Real Decreto reconocía que se llevaba a efecto “el proyecto de Ley sobre Jurisdicción de Hacienda y represión de los delitos de contrabando y defraudación, que aprobado por el Senado estaba pendiente de discusión en el Congreso de los Diputados, *con las modificaciones que se han considerado oportunas*”. Así, por ejemplo, se regulaba un procedimiento administrativo para la declaración del comiso de los géneros aprehendidos (según decía la Exposición del propio Real Decreto); y se prescindía, en cuanto a la organización dada a los tribunales, de lo previsto en el proyecto aprobado por el Senado (según se indicaba en la Exposición de Motivos del Real Decreto de 20 de junio de 1852, sobre plantilla de personal y sueldos).

Afirma SANTILLÁN que el Real Decreto de 20 de junio de 1852 se dictó “con arbitrariedad, pero arbitrariedad que hizo necesaria la indolencia o presunción indiscreta de algunos Diputados”, a pesar de lo cual se consiguió sacar del caos en que esta cuestión estaba sumida desde 1835, “y es de notar que el Congreso de Diputados no ha vuelto a ocuparse de este asunto, que con su silencio se ha considerado como definitivamente resuelto”⁸.

Lo adecuado, efectivamente, hubiera sido el haber regulado la materia por Ley y no por Real Decreto, ya que tipificaba delitos, establecía penas y fijaba procedimientos judiciales, y así lo mantuvo la doctrina de la época⁹.

⁶ El proyecto de Ley sobre la Jurisdicción de Hacienda y los delitos, penas y procedimientos en materia de contrabando y defraudación, de 118 artículos, fue remitido a las Cortes por Bravo Murillo, publicándose en el Diario de Sesiones del Senado (DSS en adelante) de 26 de noviembre de 1849; el dictamen se publicó en el DSS de 18 de diciembre de 1849; el proyecto se discutió desde el 24 de diciembre de 1849 hasta 14 de enero de 1850. En varias ocasiones se había remitido al Senado un proyecto de Ley sobre Jurisdicción de Hacienda y de los delitos, penas y procedimientos en materia de contrabando y defraudación. El proyecto había sido aprobado por el Senado en las Legislaturas de 1849-50, 1850-51 y 1851, pero había naufragado en el Congreso de los Diputados (LÓPEZ GARRIDO, D., *La autonomía del aparato hacendístico y la transición al régimen liberal*, en *Hacienda Pública Española*, 87, 1984, pág. 345). Pueden verse los proyectos aprobados por el Senado y remitidos al Congreso en DSCD, Legislatura 1849-1850, tomo II, apéndice al nº 41, de 18 de enero de 1850, pág. 1013-1023; DSCD, Legislatura 1850-1851, tomo I, apéndice nº 2 al nº 14, de 22 de noviembre de 1850, pág. 235-245; y DSCD, Legislatura 1851, tomo I, apéndice al nº 13, de 16 de junio de 1851, pág. 293-303. Los textos son los mismos, pues el Senado remitía el mismo proyecto cada vez que comenzaba una nueva Legislatura en el Congreso de los Diputados.

⁷ *Op. cit.*, pág. 338.

⁸ *Op. cit.*, pág. 367.

⁹ Vid. FONSECA, M., *Contrabando y defraudación*, Revista General de Legislación y Jurisprudencia (en adelante, RGLJ), 1889, tomo 74, pág. 150. Para este autor, que escribe ya en la época en que está en vigor la Constitución de 1876, el Real Decreto de 1852 trata de cuestiones con respecto a las cuales los art. 4, 5.3, 6, 14, 16, 76, 79 y 81 de la citada Constitución se remiten a la ley. Muchos de estos artículos tenían ya su equivalente en la Constitución de 1845 (art. 7, 9, 66, 68 y 70). No obstante, el autor reconoce que ciertas Leyes, como el Código Penal (art. 7 y 626), el art. 59 de la Ley adicional a la Orgánica del Poder Judicial y las Disposiciones Finales de las Leyes de Enjuiciamiento Criminal de 1879 y 1882, mencionan el citado Real Decreto, lo que hasta cierto punto palía su insuficiencia de rango.

Una vez dictado el Real Decreto, la nueva ordenación vino acompañada por numerosas normas e Instrucciones de aplicación e interpretación, en las que indudablemente se observa la mano y el empuje de la Dirección General de lo Contencioso¹⁰.

II.- LAS NOVEDADES ORGANIZATIVAS Y COMPETENCIALES DEL REAL DECRETO DE 20 DE JUNIO DE 1852.

II.1. La supresión de los Juzgados de las Subdelegaciones de Rentas.

El Real Decreto contenía novedades sustanciales en lo organizativo y en lo competencial¹¹. En primer lugar, suprimía los Juzgados de las Subdelegaciones de Rentas y traspasaba su competencia a los Juzgados de Primera Instancia y a los Consejos de provincia, según los asuntos fuesen judiciales o contencioso administrativos (art. 1)¹².

En este momento se había producido la administrativización de numerosas relaciones jurídicas, que por tanto, habían dejado de ser de la competencia de la Jurisdicción de Hacienda, pasando a ser de la competencia de las autoridades administrativas. Por otra parte, numerosos asuntos habían pasado al conocimiento de la Jurisdicción ordinaria como consecuencia de sucesivas reformas legislativas. Con lo cual hasta cierto punto se había simplificado la cuestión de lo que correspondería a la Jurisdicción ordinaria o a la contencioso administrativa, al haberse reducido las competencias de la Jurisdicción de Hacienda.

Para el reparto de tales competencias residuales regían unos principios básicos. En primer lugar, la potestad de aplicar las leyes de interés privado correspondía a los tribunales ordinarios, encargados de juzgar las causas civiles y criminales, y de hacer ejecutar lo juzgado. Por ello, como principio general, el conocimiento de las cuestiones de propiedad, al igual que el conocimiento de los delitos y la aplicación de penas, correspondía a la Jurisdicción ordinaria.

Por lo que se refiere a los asuntos que se consideraban administrativos, la Ley de 2 de abril de 1845, de organización y atribuciones de los Consejos Provinciales, estableció un sistema de lista para determinar qué asuntos administrativos podían pasar a ser contenciosos, en cuyo caso la Jurisdicción competente para su conocimiento era la contencioso administrativa. Pues bien, el art. 9 de esta Ley decía que los Consejos Provinciales 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”¹³.

En este contexto, el art. 1 del Real Decreto de 20 de junio de 1852 añadía que el Ministerio de Hacienda dictaría las instrucciones convenientes, es decir, le habilitaba para delimitar el ámbito de competencias entre la Jurisdicción ordinaria y la contencioso administrativa, y para determinar qué asuntos podían convertirse en contencioso administrativos, habilitación que

¹⁰ En esa misma fecha se dictó otro Real Decreto por el que se aprobaba la plantilla del personal y sueldos de la Administración de justicia en el ramo de Hacienda y se dictaban varias disposiciones para llevar a efecto el otro Real Decreto. Para evitar confusiones, nos referiremos a él en lo sucesivo como Real Decreto de desarrollo. También con igual fecha se dictó otro Real Decreto concediendo un crédito extraordinario de 201200 reales para hacer frente al mayor gasto ocasionado en el segundo semestre de ese año por el personal de la Administración de justicia en el ramo de Hacienda.

¹¹ No entramos, por no ser objeto de este trabajo, en las novedades sustantivas en la regulación de los delitos de contrabando y defraudación, y de sus penas. Tampoco entramos, salvo en aspectos puntuales, en los aspectos procedimentales.

¹² Para MANRESA, MIQUEL y REUS, “consecuencia de los adelantos de la ciencia administrativa y de las reformas que en su razón se han introducido en este ramo, ha sido el limitar las atribuciones de la Jurisdicción de Hacienda Pública, declarando de la competencia de los tribunales contencioso administrativos y del de Cuentas algunos negocios de que según nuestra antigua legislación conocían los suprimidos Subdelegados de Rentas” (*Ley de Enjuiciamiento Civil comentada y explicada*, Madrid, 1856, tomo I, pág. 313).

¹³ Sobre la aparición y desarrollo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en sus primeros años, vid. FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *La formación histórica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo (1845-1868)*, Civitas, Madrid, 1998; así como la bibliografía que cita.

pronto se hizo efectiva, a través del Real Decreto de 20 de septiembre de 1852, que más adelante comentaremos con detalle.

II.2. La primera instancia en los negocios judiciales de Hacienda.

A) La competencia de los Jueces de partido.

Por lo que se refiere a los negocios judiciales, el Real Decreto atribuía la competencia en primera instancia a los Jueces de partido de la respectiva capital de provincia¹⁴. En las Islas Canarias conocerían los Jueces de Primera Instancia de las capitales de cada uno de los dos distritos administrativos creados por Real Decreto de 17 de marzo de 1852. En las capitales donde hubiese más de un Juez de Primera Instancia, el conocimiento de tales asuntos correspondería al más antiguo (art. 2).

Se contemplaba también la competencia de los Jueces de Primera Instancia de Mahón, Motril, Cartagena, Vigo y Algeciras para conocer de los delitos de contrabando y defraudación de derechos de aduanas que se cometieran dentro de la zona respectiva¹⁵, quedando facultado el Gobierno para variar estos puntos en función de las necesidades del servicio. De hecho, por Real Orden de 1 de julio de 1853, a petición de la Junta de Comercio de Mahón, la jurisdicción del Juzgado de Primera Instancia de esa localidad se hizo extensiva a los negocios civiles de Hacienda en su territorio, lo que supuso una modificación de lo establecido en el art. 2.2 del Real Decreto de 20 de junio de 1852. Sin embargo, por Real Orden de 31 de marzo de 1858 se suprimió la competencia en materias de Hacienda de estos Juzgados¹⁶.

El Real Decreto establecía que en las capitales de provincia en donde las ocupaciones del juez o jueces de primera instancia no les permitieran despachar pronta y cumplidamente los negocios judiciales de Hacienda, el Gobierno podía nombrar otro juez que entendiera exclusivamente de dichos negocios, con el mismo carácter, sueldo y consideraciones que los otros jueces (art. 3). De hecho, inmediatamente se crearon Juzgados especiales en Madrid y en Málaga (Real Decreto de desarrollo de 20 de junio de 1852)¹⁷. En Madrid, por ser la sede del Gobierno y centro de la mayor parte de los negocios económicos y administrativos; y en Málaga, por las numerosas causas de contrabando que existían allí. Posteriormente se crearon algunos nuevos Juzgados especiales. Así, por Real Decreto de 26 de julio de 1853 se creó un Juzgado especial en Huesca¹⁸. Y por Real Decreto de 1 de abril de 1858, conforme a lo previsto en la Ley de Presupuestos de 26 de marzo de 1858, se crearon en Algeciras y Orense.

El Ministerio de Hacienda no se desentendió de la materia, y de hecho pretendió ejercer sobre estos Juzgados una función similar a la que el Ministerio de Justicia desempeñaba con respecto a los Juzgados ordinarios. En este sentido, por Real Orden comunicada por Circular de 18

¹⁴ Por excepción, la capital de Guipúzcoa a estos efectos sería San Sebastián. Hay que tener en cuenta que en esta provincia la capitalidad estuvo en Tolosa entre 1844 y 1854.

¹⁵ Según la Real Orden de 24 de noviembre de 1852, la zona fiscal correspondiente a cada uno de esos Juzgados era la de su partido judicial, salvo la de Algeciras, que se extendía a los partidos de San Roque, Grazalema y Olvera.

¹⁶ GÓMEZ DE LA SERNA, P. y MONTALBÁN, J.M., *Tratado académico forense de los procedimientos judiciales*, 3ª ed., tomo I, Madrid, 1864, pág. 229. El motivo fue económico: en el Presupuesto del Estado no se incluyó crédito para satisfacer las asignaciones por personal y material a los jueces y promotores de esos Juzgados. En Algeciras inmediatamente se creó un Juzgado especial, como exponemos a continuación.

¹⁷ El Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda (1852, 2º semestre, pág. 221) daba cuenta del nombramiento como jueces especiales de Hacienda de Madrid y Málaga a quienes venían desempeñando el cargo de asesores de Rentas de dichas capitales. Vid también El Faro Nacional de 8 de agosto de 1852, que daba cuenta del nombramiento del asesor de la Subdelegación de Rentas para el Juzgado especial de Hacienda de Madrid.

¹⁸ El Real Decreto añadía que los sueldos de los funcionarios del Juzgado y el material, en la parte no comprendida en la sección 11, capítulos 7 y 8, artículo 1, del Presupuesto vigente, serían satisfechos con cargo a la propia sección, capítulo 14, artículo único, del mismo Presupuesto (Imprevistos).

de agosto de 1858 se dictaron normas de régimen interior de los Juzgados de Hacienda¹⁹. En principio, consideraba aplicables a estos Juzgados el Reglamento de régimen interior de los Juzgados de Primera Instancia de 1 de mayo de 1844 y normas posteriores, pero con ciertas modificaciones y matizaciones específicas. Por su parte, la Circular de la Asesoría general del Ministerio de Hacienda de 18 de agosto de 1858 añadía que las futuras modificaciones del Reglamento de los Juzgados ordinarios de Primera Instancia no serían aplicables a los Juzgados de Hacienda mientras el Ministerio de Hacienda no dispusiera su observancia.

En este sentido, por ejemplo, la Real Orden 5 de febrero de 1863 de Hacienda resolvía que se hicieran extensivas a los Juzgados especiales de Hacienda y respecto de los negocios que les estaban atribuidos, las disposiciones contenidas en la Real Orden de 5 de diciembre de 1862 sobre el modo y forma de cursar los exhortos y suplicatorios.

Es importante destacar que, en lo penal, estos Juzgados conocían de todos los hechos y omisiones que afectasen directa o indirectamente a los intereses de la Hacienda, aunque se tratara de delitos que no fueran de contrabando o defraudación, sino tipificados en el Código Penal. En base a ello, la Orden Circular de la Dirección General de lo Contencioso de 29 de septiembre de 1853 prohibió a los promotores fiscales de Hacienda que pidieran la inhibición de los Juzgados de Hacienda sin hallarse autorizados para ello.

Asimismo, hay que destacar que en lo civil les correspondían todos los asuntos de Hacienda *de los que hasta entonces habían venido conociendo los Juzgados de Rentas*. Es decir, *los asuntos que antes no correspondían a tales Juzgados (tales como los de señoríos, capellanías o bienes mostrencos) debían seguirse conociendo por los Jueces ordinarios competentes*. El citado Real Decreto, por tanto, no suponía una reiteración del antiguo precepto de la Novísima Recopilación según el cual correspondía a la Jurisdicción de Hacienda todo lo que pudiera afectar a ésta.

B) El Ministerio Fiscal.

Para ejercer el Ministerio Fiscal en primera instancia el Real Decreto 20 de junio de 1852 establecía que habría promotores fiscales²⁰ en los puntos que el Gobierno designara, con la consideración y sueldo que fijara la Ley de Presupuestos, y donde no se hiciera esa designación, serían fiscales de Hacienda los promotores del fuero común, a quienes, sobre el sueldo que como tales disfrutaran, se señalaría una gratificación (art. 4).

De hecho se decidió nombrar promotores fiscales especiales de Hacienda que representarían a la misma en los Juzgados especiales de Madrid y Málaga, y en los de Primera Instancia de las capitales de la Península, en el de Mallorca y en el de Algeciras a los que se asignaban los asuntos de Hacienda (art. 2 del Real Decreto de desarrollo de 20 de junio de 1852). Tales promotores fiscales debían ejercer también las funciones de asesores de los Gobernadores civiles en los negocios económicos, del modo que hasta entonces lo habían sido los abogados fiscales de las Subdelegaciones suprimidas. La previsión de promotores especiales de Hacienda se fundaba en la falta de confianza en que los del fuero común pudieran llevar la gestión de los negocios de Hacienda con la preferencia que el servicio exigía, es decir, se tenía el temor de que los promotores ordinarios no atendieran suficientemente tales asuntos.

Por el contrario, en los Juzgados de Mahón, Motril, Cartagena y Vigo y en los de las capitales de los dos distritos administrativos de las islas Canarias no se consideraba necesaria una

¹⁹ Esta Real Orden distinguía entre los "Juzgados especiales de Hacienda" y "los del fuero ordinario que ejerzan esta jurisdicción". La distinción no está tan clara en otras ocasiones, en que no se sabe si el adjetivo especial se refiere al Juzgado o a la Jurisdicción.

²⁰ Como puede observarse, cambiaba la denominación de *abogados fiscales* por la de *promotores fiscales*, sin duda para buscar la similitud con los de los Juzgados de Primera Instancia.

promotoría especial de Hacienda, por lo que representarían a la Hacienda y ejercerían sus funciones los promotores fiscales de los propios Juzgados.

Por Real Orden 27 de junio de 1852 se dictaron disposiciones para la provisión de los Juzgados y promotorías de Hacienda. Al efecto se establecía que los asesores de las Subdelegaciones, los fiscales de Rentas y cualquiera otra persona que reuniera los requisitos legalmente establecidos que pretendieran aspirar a tales puestos, debían dirigir sus solicitudes en el plazo de quince días a los Fiscales de las Audiencias respectivas, quienes con los informes existentes, harían las oportunas propuestas al Ministerio a través de la Dirección General de lo Contencioso²¹.

La Instrucción de 25 de junio de 1852 establecía que los promotores fiscales de Hacienda, ordinarios y especiales, dependían, en cuanto a la inspección y vigilancia, de los Fiscales de las Audiencias, y éstos del Fiscal del Tribunal Supremo, sin perjuicio de las atribuciones de los Regentes (art. 9). Esos mismos promotores representaban a la Hacienda en los Consejos provinciales y Tribunales de Comercio en todos los negocios de su interés, dependiendo, en cuanto a inspección y vigilancia respecto de los negocios contencioso administrativos, del Fiscal del Consejo Real (art. 10). En los demás Juzgados y tribunales de fuero especial serían representantes en los negocios de su interés los fiscales y promotores de los mismos, con dependencia en cuanto a la inspección y vigilancia de los superiores respectivos (art. 11)²².

Los promotores fiscales de Hacienda serían sustituidos por los del fuero ordinario en los casos de enfermedad, ausencia o incompatibilidad (art. 18 de la Instrucción de 25 de junio de 1852).

A lo largo del tiempo se fueron planteando cuestiones y realizando importantes modificaciones.

Así, la Real Orden de 13 de septiembre de 1852 declaraba que los promotores fiscales de Hacienda creados por el Real Decreto de 1852 eran los encargados de representar a la misma en todos los casos en que debía intervenir o ser citada en los expedientes de diezmos, conforme lo habían sido hasta entonces los abogados fiscales de las suprimidas Subdelegaciones de Rentas²³.

Por Real Orden de 15 de octubre de 1857 se establecía que, en los casos de incompatibilidad, ausencia o enfermedad, debía encargarse de la promotoría fiscal de Hacienda el más antiguo de los promotores fiscales del fuero ordinario de la misma población; no siendo potestativo ni peculiar de los Gobernadores de provincia la elección de sustituto. Correlativamente, por Real Orden de 20 de mayo de 1864 se ordenaba que los promotores del fuero especial de Hacienda sustituyeran a los del ordinario cuando éstos no tuvieran sustituto y así se lo encomendara el Fiscal de la Audiencia en los casos de vacante, enfermedad u otro impedimento legítimo del propietario.

Poco después, y por motivos presupuestarios, por Reales Ordenes de 31 de marzo de 1858 se suprimían las promotorías fiscales de Hacienda de Álava, Ávila, Ciudad Real, Córdoba, Cuenca, Guadalajara, León, Lérida, Oviedo, Palencia, Segovia y Teruel, cuyos titulares quedaban cesantes, asumiendo sus funciones los promotores fiscales del fuero ordinario, con las asignaciones previstas en los capítulos 20, art. 2, 21, art. 2, del Presupuesto general de

²¹ Como consecuencia, se efectuaron rápidamente los nombramientos correspondientes. Vid los primeros nombramientos en el BOMH, 1852, 2º semestre, pág. 221-222. Obsérvese que el nombramiento correspondía al Ministerio de Hacienda, lo que aseguraba el control sobre los mismos.

²² La Real Orden 20 de mayo de 1863 aprobaba la Circular de 25 de mayo de 1851, comunicada a los Fiscales de Rentas, estableciendo la dependencia de los promotores fiscales de Rentas de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas del Reino en los asuntos de la competencia de éste. Como consecuencia, el Fiscal de este Tribunal dictó unas Observaciones a los promotores fiscales de la Hacienda para cuando ocurrieran alcances y desfalcos en los fondos del Tesoro.

²³ El Preámbulo resaltaba que "la representación propia, natural y legítima (de la Hacienda) corresponde exclusivamente a los promotores" fiscales. El promotor fiscal como único y exclusivo representante de la Hacienda ante los tribunales se resaltaba también en la Circular de la Asesoría general del Ministerio de Hacienda de 6 de abril de 1858.

gastos del Estado. Asimismo asumían las funciones de asesoría de la Administración en los asuntos que afectaran al Erario público²⁴.

Por Reales Ordenes de 25 de febrero de 1859 se hizo lo mismo con las promotorías de Hacienda de Albacete, Jaén, Toledo y Valladolid, como consecuencia del Presupuesto aprobado por Ley de 29 de enero de 1859.

C) Los escribanos.

Los escribanos de los Juzgados de las Subdelegaciones de los pueblos en que residiera el Juez de Primera Instancia que debía conocer de los asuntos judiciales, actuarían exclusivamente en los negocios de Hacienda (art. 5 del Real Decreto de 20 de junio de 1852).

Además, los escribanos podían ejercer otras funciones en el ámbito administrativo (así, por ejemplo, intervenían en las subastas de bienes nacionales).

II.3. La segunda instancia en los negocios judiciales de Hacienda.

A) La competencia en los negocios criminales y civiles.

El Real Decreto de 20 de junio de 1852 distinguía entre los negocios criminales y civiles (art. 6).

Por lo que se refiere a los asuntos criminales, en cada una de las Audiencias la Sala primera conocería en segunda y última instancia de las causas criminales por delitos contra la Hacienda, sin perjuicio del recurso de casación, ejerciendo sus funciones los relatores y escribanos de Cámara de la misma Sala.

En los negocios civiles conocerían en segunda y tercera instancia las Salas a las que correspondiera por turno, con arreglo a las disposiciones del Derecho Común.

B) Los Fiscales.

El art. 7 del Real Decreto de 20 de junio de 1852 autorizaba al Gobierno a nombrar Fiscales especiales para aquellas Audiencias en que lo considerase conveniente para el mejor y más pronto despacho de los negocios judiciales del interés de la Hacienda. En las Audiencias para las que no se hicieran dichos nombramientos, los Fiscales ejercerían su ministerio como hasta entonces, quedando, sin embargo, facultado el Gobierno para nombrar, cuando lo considerase oportuno, un Abogado fiscal especial que entendiera exclusivamente en los asuntos de Hacienda.

Sobre esta base, el art. 6 del Real Decreto de desarrollo de 20 de junio de 1852 contemplaba el nombramiento de un abogado fiscal para el Tribunal Supremo y otro para cada una de las Audiencias de Madrid, Granada, Sevilla, Zaragoza, Burgos y Cáceres. En las demás Audiencias no se consideraba necesario a la vista de los negocios civiles y criminales pendientes.

Según la Instrucción de 25 de junio de 1852, los abogados fiscales de Hacienda de las Audiencias serían sustituidos por los del fuero ordinario en caso de enfermedad, ausencia o incompatibilidad (art. 18); y correlativamente, aquellos sustituirían, de derecho y sin necesidad de habilitación especial, a los fiscales en los mismos casos (art. 19).

²⁴ Precisamente con motivo de la supresión de promotorías establecida en 31 de marzo de 1858 la Asesoría general del Ministerio de Hacienda dictó, con fecha 6 de abril de 1858, una extensa Circular –de gran interés– dirigida a los promotores fiscales que iban a encargarse de los asuntos de Hacienda. Vid en el Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda, 1858, tomo XIV, pág. 81 ss.

II.4. Las competencias del Tribunal Supremo.

El Real Decreto de 20 de junio de 1852 contemplaba la intervención del Tribunal Supremo a través del recurso de casación, pero sólo en las causas por delitos de contrabando y defraudación. Es decir, no se contemplaba este recurso ni para los negocios civiles ni para los criminales que no fueran los de contrabando y defraudación. Curiosamente, tampoco mencionaba el recurso de nulidad, vigente desde 1838 para los asuntos civiles, pero ello no suponía la exclusión del mismo, como se deduce de la jurisprudencia del Tribunal Supremo²⁵.

Posteriormente, la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855 reguló el recurso de casación en los pleitos civiles, resultando en consecuencia también aplicable a los asuntos civiles de Hacienda.

II.5. La redistribución de competencias.

A) La Real Orden de 20 de septiembre de 1852.

La Real Orden de 20 de septiembre de 1852 contenía instrucciones aclaratorias para llevar a efecto la redistribución de competencias prevista en el art. 1 del Real Decreto de 20 de junio de 1852 entre los Juzgados de Primera Instancia y los Consejos Provinciales.

Así, los tribunales ordinarios debían entender de las cuestiones de propiedad, “ya que los administrativos son amovibles y más dependientes del Ejecutivo”. Por ello aquéllos debían conocer de las demandas sobre bienes y fincas del Estado y sobre los contratos relativos a su disfrute. Sin embargo, “por razones políticas de importancia”, se establecía una excepción, la contemplada en el art. 10 de la Ley de Contabilidad. En base a este precepto, correspondían a los órganos contencioso administrativos las cuestiones contenciosas relativas a la validez, inteligencia y cumplimiento de los arriendos y subastas de los bienes nacionales y actos posesorios que de ellas se derivasen, hasta que el comprador o adjudicatario fuera puesto en posesión pacífica de tales bienes. No obstante, a los Juzgados y tribunales de justicia competentes correspondían las cuestiones que versaran sobre el dominio de esos mismos bienes y cualesquiera otros derechos que se fundaran en títulos anteriores y posteriores a la subasta, o fueran independientes de ella²⁶.

Correspondía también a los tribunales civiles el conocimiento de las demandas de tercería sobre dominio o prelación, aunque recayeran sobre expedientes administrativos, como ya antes lo preveía el art. 21 de la Ley del Tribunal de Cuentas de 1851.

Por el contrario, se ampliaba el conocimiento de los Consejos Provinciales, y del Real en su caso, a las reclamaciones de los contribuyentes relativas al repartimiento y exacción individual de las contribuciones directas del Estado, cuando pasaran a ser contenciosas. A continuación se distinguían diversos supuestos.

Por lo que se refiere a la contribución territorial, debían entender de las reclamaciones de los particulares por agravio comparativo en relación con los demás contribuyentes. Por el contrario, las reclamaciones sobre la apreciación de la riqueza imponible quedaban excluidas de la vía contencioso administrativa²⁷.

²⁵ Vid, por ejemplo, Sentencias de 24 de noviembre de 1852 y de 12 de diciembre de 1854.

²⁶ Vid sobre este punto ARRAZOLA, L., *Enciclopedia española de Derecho y Administración*, tomo XI, Madrid, 1860, voz “competencia”, pág. 101 ss. Puede observarse el paralelismo de este precepto con lo dispuesto en el punto 4º de la Real Orden 30 de noviembre de 1839, su inmediato antecedente.

²⁷ Vid. CARRASCO, P.A., *Tratado de las contribuciones directas en España*, Madrid, 1867, pág. 146-147. El repartimiento de contribuciones –dice este autor siguiendo lo dispuesto en el Real Decreto de 20 de septiembre de 1852- es una competencia administrativa, y ni siquiera cabe en muchos casos de éstos acudir a la vía contencioso administrativa. La Administración activa es competente para conocer de las reclamaciones por exceso del tipo legal, ya se entable por los pueblos o por los particulares. En cambio, la vía contencioso administrativa procede sólo en las reclamaciones de agravio comparativo incoadas

Por lo que se refiere al subsidio industrial y comercial, correspondía a los órganos contencioso administrativos conocer de las reclamaciones individuales contra las decisiones de la Administración local, tanto sobre el repartimiento y exacción como sobre la imposición de multas en caso de fraude u ocultación²⁸.

Por lo que se refiere al derecho de hipotecas, conocían sobre las reclamaciones contra la Administración por las multas impuestas.

En todos los casos, la recaudación de toda cuota asignada debía llevarse a efecto sin perjuicio de las resoluciones que posteriormente recayesen, es decir, la formulación de reclamaciones no tenía carácter suspensivo.

La Administración activa seguiría entendiendo de las cuestiones sobre la aplicación de las Leyes reguladoras de los Impuestos indirectos. Según la Real Orden, tales cuestiones no tenían naturaleza contencioso administrativa, “por no haber actos de la Administración propiamente dichos contra los que reclamar”, por lo que las cuestiones sólo podían versar “acerca de la interpretación de la Ley o acerca de las contravenciones de que ésta haya sido objeto”. En puros principios, tales cuestiones deberían ser conocidas por los tribunales ordinarios, “porque o vienen a resolverse en cuestiones de propiedad o en conocimiento de delitos o aplicación de penas”. Pero el Real Decreto rechazaba tal opción, dadas “las circunstancias especiales del país y la actual organización de los tribunales”, que provocaría que “el rigor científico ocasionase tal vez males de monta que deben evitarse con prudencia”. En consecuencia, se optaba por mantener estas cuestiones en el ámbito de la Administración activa, sin perjuicio del recurso ante el Ministro de Hacienda.

Por último, se introducía una excepción a lo dispuesto en el art. 17 de la Ley reguladora de los Consejos Provinciales, en cuanto que el remate y subasta de los bienes que se enajenaran para hacer efectivo el reintegro de las contribuciones del Estado, o de las cargas municipales o provinciales cuya cobranza iba unida a ellas, quedaban excluidos del conocimiento de los tribunales ordinarios. En otras palabras, se mantenía la vía administrativa de apremio.

B) Modificaciones posteriores.

Posteriormente se produjeron ciertas modificaciones. Así, la Instrucción de 31 de mayo de 1855, de ejecución de la Ley de Desamortización civil y eclesiástica, reconocía en estos asuntos la competencia de los Jueces ordinarios de Primera Instancia.

Sin perjuicio de ello, la Orden de 11 de abril de 1860 de Hacienda, comunicada a Justicia, reiteraba que los Juzgados de Primera Instancia no admitieran demandas contra la Administración ni contra particulares en virtud de la Ley de Desamortización, si no se acreditaba haber apurado la vía gubernativa, para lo cual recordaba la obligación de cumplir lo dispuesto en los art. 10 de la Ley de Contabilidad y 173 de la Instrucción de 31 de mayo de 1855.

por los particulares (y ello a pesar de lo que disponen los art. 147 y 217 del Reglamento general de Estadística). Son éstas cuestiones contencioso administrativas, primero porque las promueve un acto de la Administración; segundo, porque este acto se pretende que ataca un derecho preexistente, cual es el del contribuyente a que se le administre la justicia distributiva; tercero, porque no pertenecen a ninguna otra clase de derecho. De ello resulta que respecto de la contribución territorial cabe la vía contencioso administrativa en las reclamaciones de particulares por exceso de la cuota que les fuese impuesta en los repartimientos, o sea de agravio comparativo con relación a los demás contribuyentes, pero en ningún caso de las que versaren sobre apreciación de la riqueza imponible.

²⁸ Por lo que se refiere a la contribución industrial y de comercio, el Real Decreto de 20 de octubre de 1852 reguló la defraudación, penalidad y procedimiento como función administrativa, y sometida a control contencioso administrativo. En igual sentido se pronunciaba la posterior Instrucción de 23 de diciembre de 1865. Vid. CARRASCO, P.A.. *op. cit.*, pág. 193 ss.

Por su parte, el Real Decreto de 10 de julio de 1865, con disposiciones para completar la Desamortización de los bienes declarados en estado de venta por la Ley de 1 de mayo de 1855, establecía en el art. 9 que “las reclamaciones que con arreglo al art. 173 de la Instrucción de 31 de mayo de 1855 deban dirigirse a la Administración antes de entablar demandas contra las fincas enajenadas en los Juzgados de Primera Instancia deberán incoarse en el plazo de seis meses posteriores a la adjudicación. Pasado ese plazo, sólo se admitirán en los *Juzgados ordinarios* las acciones de propiedad o de otros derechos reales sobre fincas. Estas cuestiones se sustanciarán con los poseedores, citándose de evicción a la Administración”.

Asimismo se produjo un recortamiento del ámbito de lo penal, pues las defraudaciones por derechos de consumo pasaron a sancionarse gubernativamente (Real Decreto de 15 de diciembre de 1856), y lo mismo sucedió con las cometidas en el ramo de las contribuciones directas, que pasaron a la vía contencioso administrativa.

III.- OTROS ASPECTOS DEL REAL DECRETO DE 20 DE JUNIO DE 1852.

III.1. Aplicación del Derecho Común y del especial.

En el conocimiento y sustanciación de los negocios civiles y criminales de la Hacienda, debían observarse las disposiciones de Derecho común en todo lo que no estuviera previsto por el propio Real Decreto de 20 de junio de 1852 o en las disposiciones especiales de Hacienda e Instrucciones sobre la materia (art. 16 y 114 del citado Real Decreto)²⁹.

En este sentido, el procedimiento para el conocimiento, instrucción, fallo y recursos por delitos de contrabando, defraudación y sus conexos se regía por las previsiones específicas de dicho Real Decreto, y sólo en lo no expresamente determinado regían las reglas comunes.

Por el contrario, no regían reglas particulares para los procedimientos por delitos cometidos contra la Hacienda Pública por actos penados en el Código Penal (Real Orden de 2 de noviembre de 1853). La única peculiaridad consistía en que el conocimiento de tales asuntos correspondía a los órganos judiciales competentes para conocer de los negocios judiciales de Hacienda³⁰.

En el ámbito civil, la Instrucción de 25 de junio de 1852 contemplaba una serie de especialidades, como la consulta previa de los promotores fiscales para el ejercicio de acciones (art. 13) y para contestar demandas (art. 14), así como “la necesidad de que preceda el expediente y resolución gubernativa, al tenor de lo dispuesto en el Real Decreto de 20 de septiembre último” (art. 14).

En lo demás, regían las reglas comunes. Por ello, causó en su tiempo gran revuelo en los ambientes jurídicos la Real Orden de 19 de noviembre de 1853. En efecto, por Real Decreto de 30 de septiembre de 1853 se dictó la famosa Instrucción de procedimiento civil con respecto a la Real Jurisdicción ordinaria, que suponía una alteración total de los principios en los que se basaba el proceso civil hasta entonces. Pues bien, el Ministerio de Hacienda dictó la citada Real Orden, con la peculiaridad de que sus destinatarios no eran los órganos judiciales, sino el Ministerio Fiscal de Valladolid. La Real Orden estableció que en todos los litigios en que la Hacienda fuera parte actora, demandada o coadyuvante, siguiera rigiendo el sistema tradicional de procedimientos, “considerándose inaplicables por ahora las disposiciones” de la Instrucción de procedimiento civil con respecto a la Real jurisdicción ordinaria. Esta Real Orden además ni siquiera se publicó en la Gaceta, sino únicamente en el Boletín Oficial del

²⁹ Vid., por ejemplo, ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Biblioteca judicial*, tomo II, Madrid, 1854, pág. 495.

³⁰ GÓMEZ DE LA SERNA, P., y MONTALBAN, J.M., *Tratado académico forense de los procedimientos judiciales*, tomo III, Madrid, 1861, pág. 266-267.

Ministerio de Hacienda. Estas irregularidades fueron inmediatamente aireadas por el Colegio de Abogados de Madrid, que se oponía frontalmente a la Instrucción³¹.

Posteriormente, el art. 1414 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855 dispuso que esta Ley se aplicara a cualquier fuero que no tuviera Ley especial de procedimiento para los negocios civiles de que conocieran. Lo cual, por otra parte, no significó el fin de los privilegios tradicionales de la Hacienda Pública, a pesar de que éstos no aparecían expresamente previstos en dicha Ley³².

III.2. Otras novedades del Real Decreto de 20 de junio de 1852.

El Real Decreto de 20 de junio de 1852 introdujo importantes novedades de todo tipo³³.

A) La obligación de motivar las sentencias.

EL Real Decreto estableció la obligación de motivar las sentencias (art. 8). En principio, parece referirse sólo a las penales, pues alude a “la disposición *penal* que apliquen”. Desde este punto de vista, no constituía una novedad, pues había sido impuesta en el ámbito penal por la regla 44 de la Ley provisional de 30 de junio de 1850 para la aplicación del Código penal³⁴. No obstante, la Instrucción de 25 de junio de 1852 daba a entender que la obligación de motivar se extendía a todas las sentencias (art. 7).

B) La regulación de un procedimiento administrativo específico en materia de contrabando y defraudación.

En los asuntos de contrabando y defraudación se contemplaban dos clases de procedimientos³⁵. Por un lado, un procedimiento administrativo, para la declaración, venta y distribución del importe de los géneros aprehendidos y decomisados (art. 54 ss), puesto en consonancia con lo que ya establecía la Instrucción y las disposiciones generales que regían las aduanas³⁶. Y por otro lado, un procedimiento judicial, para la imposición de la pena a los delincuentes. La

³¹ Vid. las críticas expuestas en la RGLJ, 1854, tomo 3, pág. 90 ss. Se señalaba la falta de publicación en la Gaceta y el hecho de que se dirigiera al Ministerio Fiscal, parte meramente en los juicios, lo que debía ser ejecutado por los tribunales. A título de curiosidad, el Ministro de Hacienda que firmó la Real Orden (Jacinto Félix Doménech), pasó luego al Ministerio de Justicia. La Instrucción quedó en suspenso el 18 de agosto de 1854, al poco tiempo de llegar los progresistas al poder. Sobre la Instrucción de Castro y Orozco, vid. PRIETO CASTRO, L., *La Instrucción del marqués de Gerona “para arreglar el procedimiento de los negocios civiles con respecto a la Real Jurisdicción ordinaria”*, RGLJ, tomo 193, 1953, pág. 114 ss., y en especial la pág. 130. Vid. Ministerio de Justicia, *Crónica de la Codificación Española*, tomo II (*Procedimiento civil*), Madrid, 1972, pág. 43 ss.

³² Vid, por ejemplo, en relación con la reclamación administrativa previa, MANRESA, J.M., MIQUEL, I., y REUS, J., *Ley de Enjuiciamiento Civil comentada y explicada*, tomo II, Madrid, 1856, pág. 59.

³³ Decía GROIZARD que en este Real Decreto por vía de ensayo se hicieron trascendentales innovaciones, “algunas de las cuales se han hecho extensivas al procedimiento civil y otras es de desear que lo sean bien pronto al procedimiento criminal” (GROIZARD, A., en RGLJ, 1858, tomo 12, pág. 654).

³⁴ GÓMEZ DE LA SERNA y MONTALBÁN, *op. cit.*, tomo III, pág. 203. Vid también ORTIZ DE ZÚÑIGA, M., *Fundamentación de las sentencias*, RGLJ, 1866, tomo 29, pág. 113 ss., que menciona como antecedentes la Ley de Enjuiciamiento Mercantil de 1830, el Decreto de 4 de noviembre de 1838 sobre el recurso de nulidad, y las Leyes de 1845 de creación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En el *Boletín de Jurisprudencia y Legislación* (3ª serie, tomo IV, s.f., hacia 1842, pág. 219 ss) se planteaba la cuestión de si era o no conveniente fundar las sentencias, exponiendo argumentos a favor y en contra.

³⁵ GÓMEZ DE LA SERNA, P., y MONTALBÁN, J.M., *op. cit.*, tomo III, pág. 276 ss.

³⁶ Para GARCÍA GOYENA, AGUIRRE y MONTALBÁN, era una novedad importante, que “hace más pronta la distribución de los comisos, se evitan las continuas quejas a que daba lugar el sistema antiguo, y hay un estímulo poderoso para que los encargados de perseguir el fraude procedan con toda actividad y energía” (*Febrero reformado*, tomo V, Madrid, 1852, pág. 753). La *Enciclopedia* de ARRAZOLA ponía de relieve que “la lentitud de los trámites judiciales, las costas que originan por necesidad, los conocimientos periciales que se requieren para fallar en justicia las cuestiones sobre despachos de géneros, y cierta amplitud para obrar teniendo en cuenta las circunstancias ... pueden motivar que se hayan de guardar consideraciones que no permite conceder la estricta observancia de la letra de las Leyes encomendada a los tribunales”. Ello había contribuido al sistema actual, “con beneficio de la Hacienda, asentimiento de los interesados en los despachos, y utilidad de los aprehensores, que no ven disminuido con costas y gastos procesales el premio que las disposiciones vigentes conceden”. El sistema permitía acudir a la vía contencioso administrativa, “que facilita el rápido despacho de los asuntos y proporciona a los particulares una amplia defensa del derecho”. En cualquier caso, si se resolvía que procedía el comiso y los dueños no se conformaban en cuanto a las mercancías ilícitas, el asunto dejaba de ser gubernativo y pasaba a los tribunales respectivos.

novedad del Real Decreto fue la creación de las Juntas administrativas para la declaración del comiso y de si el reo había incurrido en pena personal. La parte administrativa tenía por único objeto la imposición de una multa o el decomiso de los géneros si la Junta entendía que se había defraudado a la Hacienda o que se había cometido un delito de contrabando³⁷. Hecha esta declaración, se pasaba al Juzgado que instruía, sustanciaba y fallaba. Eran dos procedimientos distintos y debía existir total independencia entre ellos³⁸. La regulación del procedimiento administrativo en cuestión confirmaba la tendencia a la privación de naturaleza judicial de determinadas cuestiones, que en virtud de una calificación normativa pasaban a considerarse de naturaleza administrativa.

C) La supresión de la confesión con cargos.

Otra importante innovación fue la supresión de la confesión con cargos en las causas por delitos de contrabando y defraudación³⁹. Esta se suprimió con carácter general poco después, por Real Decreto de 26 de mayo de 1854. Precisamente la Exposición de este Real Decreto hacía referencia a la innovación producida en la Jurisdicción de Hacienda sobre este punto. Resulta curioso, por eso, que la Real Orden de 3 de julio de 1854 se viera obligada a declarar que dicho Real Decreto era también aplicable a las causas por delitos comunes de los que conocían los jueces y tribunales del fuero de Hacienda.

D) La creación del recurso de casación en las causas de contrabando y defraudación.

Por lo que se refiere al recurso de casación, tiene especial importancia su regulación en las causas criminales por contrabando y defraudación (art. 96-113), ya que constituyó una novedad en los asuntos penales, en los que no existía ni éste ni el recurso de nulidad⁴⁰. Cabía tal recurso, tanto por violación de las reglas de enjuiciamiento, como cuando el fallo definitivo dictado en apelación era contrario a la Ley (art. 96), sin que fuera necesario -como exigía el Real Decreto de 4 de noviembre de 1838 para interponer el recurso de nulidad- que la infracción fuera "clara y terminante", ni que el fallo recurrido fuera revocatorio del de la anterior instancia. A la vez suprimía el sistema de reenvío o devolución de autos a la Audiencia, que sustituía por una doble Sala en el Tribunal Supremo, resolviendo una sobre la casación y la otra sobre la cuestión de fondo por medio de una segunda sentencia. En íntima conexión con ello, se suprimía la tercera instancia (art. 6 del Real Decreto de 20 de junio de 1852).

Por lo que se refiere al recurso de casación por quebrantamiento de las reglas procesales, cabía tanto cuando tal quebrantamiento se produjera en la primera como en la segunda instancia⁴¹.

La doctrina de la época en general aplaudió tales reformas, considerando más acertada la nueva regulación que la del Real Decreto 4 de noviembre de 1838. Asimismo, consideró un acierto su introducción en el ámbito penal, en el que no cabía el recurso de nulidad, ya que

Pero en la práctica eran "poquísimos o más bien ninguno los casos en que los interesados han preferido llevar el asunto a los tribunales, más bien que conformarse con el comiso declarado gubernativamente" (tomo X, voz "comiso", pág. 686-687).

³⁷ MIQUEL IBARGUEN, L., *Sobre contrabando y defraudación. Un procedimiento especial*, RGLI, 1883, tomo 62, pág. 36.

³⁸ Vid Sentencias del Tribunal Supremo de 22 y 24 de septiembre y 5 de octubre de 1876, citadas por MIQUEL, *loc. cit.*

³⁹ Según GOMEZ DE LA SERNA y MONTALBÁN, las dos innovaciones más importantes del Decreto de 1852 fueron "la omisión de la confesión con cargos hecha después extensiva a las demás causas" y la introducción del recurso de casación (*op. cit.*, tomo III, pág. 266).

⁴⁰ Según VÁZQUEZ SOTELO, es la primera vez en un texto positivo que se utiliza la expresión recurso de casación en vez de recurso de nulidad (*Rasgos definidores de la casación civil*, en *Revista de Derecho Procesal*, 1974, 4, pág. 904). Sin embargo la denominación de recurso de casación ya se contenía en el Real Decreto 28 de diciembre de 1849, que creaba la Dirección General de lo Contencioso (art. 5-7^o); así como en la Ley de organización del Tribunal de Cuentas de 25 de agosto de 1851. Sobre el recurso de casación en materia de contrabando, vid la *Enciclopedia* de ARRAZOLA, tomo VII, 1853, pág. 800 ss. (voz "casación").

⁴¹ El Real Decreto de 4 de noviembre de 1838 lo limitaba al quebrantamiento en las instancias de vista o revista de las Audiencias.

constituía una garantía aún más necesaria que en el ámbito civil, por estar en juego “el honor y la vida de los ciudadanos, que es todo lo que hay más de apreciable para el hombre”⁴².

La distribución de las competencias por Salas se modificó por Ley de 30 de abril de 1864, que dio nueva organización al Tribunal Supremo, al dividir la Sala primera en dos Secciones. Ambas Secciones conocerían por repartimiento de los recursos de casación en el fondo, y de los que competían a aquélla en los negocios de Hacienda Pública.

E) Aspectos retributivos.

Ni los magistrados o jueces, ni los fiscales o promotores fiscales que intervinieran en las causas de Hacienda tendrían participación alguna en los comisos (art. 9). Se eliminó así un factor que había producido unos efectos muy perniciosos en épocas anteriores.

Asimismo, los Jueces de Primera Instancia a quienes se encargaba el conocimiento de los negocios judiciales de Hacienda, actuarían de oficio y sin percibir derechos, como lo hacían los del fuero común, gozando, en remuneración de su trabajo, del sueldo y gratificación que respectivamente se les asignara en la Ley de Presupuestos (art. 10). Hay que tener en cuenta que esta reforma coincidió con otra fundamental: en 1852 los Jueces de Primera Instancia pasaron a cobrar del Presupuesto del Estado, dejando de percibir derechos de las partes ⁴³.

Los Fiscales especiales de Hacienda o abogados fiscales que se establecieran en las Audiencias, disfrutarían del sueldo que se les señalara en la Ley de Presupuestos (art. 11).

Los escribanos y dependientes, por el contrario, percibirían los derechos que les correspondieran con arreglo a arancel (art. 12).

La regulación del Real Decreto de 20 de junio de 1852 vino acompañada por el Decreto de la misma fecha, al que ya hemos hecho referencia, que aprobaba los sueldos de la administración de justicia en los ramos de Hacienda. Se preveían los siguientes gastos:

- Sueldo y gastos de representación de los Jueces especiales de Madrid y Málaga: 50.000 reales.
- Asignaciones a los demás Jueces (a razón de 5.000, 4.000 y 3000 reales, según la categoría de cada Juzgado): 223.000 reales.
- Sueldo y gastos de representación de los promotores fiscales de Madrid y Málaga: 28.000 reales.
- Promotores de Hacienda de los demás Juzgados (a razón de 8.000 y 7.000 reales, según categoría): 344.000 reales.
- Asignación para los demás promotores (2.000 reales): 12.000 reales.
- Asignación para escribanos: 132.000 reales.

⁴² Vid, por ejemplo, *Colección de las Sentencias del Tribunal Supremo de Justicia dictadas en recursos de nulidad desde 4 de noviembre de 1838 hasta fin de 1853*, ordenadas por Juan DE LA CONCHA CASTAÑEDA, Madrid, 1855, Imprenta de El Faro Nacional, pág. 43 ss.

⁴³ CONTE, D.F.A., *Examen de la Hacienda Pública de España*, tomo I, Cádiz 1854, pág. 132. En 1851, en efecto, se había abandonado el tradicional sistema de la retribución directa de los jueces y magistrados por los particulares. A partir de entonces se establecieron dotaciones fijas para los mismos y satisfechas por el Estado. Lo cual, obviamente, produjo un gran incremento de los gastos del Ministerio de Justicia.

- Porteros de los Juzgados de Madrid y Málaga: 14.000 reales.
- Abogado fiscal del Tribunal Supremo: 22.000 reales.
- Abogados fiscales para las Audiencias: 110.000 reales.

El total anual presupuestado ascendía, pues, a 935.000 reales. Ello, según el citado Real Decreto, suponía un aumento con respecto a los gastos anteriores, al haberse sustituido los derechos (retribución de naturaleza extrapresupuestaria) de los asesores y fiscales de rentas⁴⁴. No obstante, se esperaba que el aumento del gasto se compensara por el uso del papel sellado con arreglo a lo dispuesto en el Real Decreto de 8 de agosto de 1851⁴⁵.

IV.- LA NATURALEZA DE LA JURISDICCIÓN DE HACIENDA.

Tras 1852, ¿cabía seguir hablando de una Jurisdicción especial de Hacienda? La lectura del Real Decreto de 20 de junio de 1852 permite albergar dudas. Ciertamente se contemplaba la posibilidad de crear Juzgados especiales de Hacienda (art. 3), pero parece que la intención de sus autores fue la de evitar en lo posible esta situación. También cabe entender que la posibilidad de nombrar promotores especiales de Hacienda era indicativo de la existencia de una Jurisdicción especial (art. 4). El art. 13 establecía que los Fiscales, Jueces especiales de Hacienda, los abogados fiscales y los promotores serían nombrados por el Ministerio de Hacienda. Además, el Ministerio de Hacienda, por sí o por medio de la Dirección General de lo Contencioso, podía pedir a los Jueces y Tribunales que conocieran de los negocios y causas a que se refería el Real Decreto, cuantos datos, noticias e informes estimara convenientes para la pronta y recta administración de justicia, y con el propio objeto comunicaría las órdenes necesarias a todos los agentes del Ministerio fiscal (art. 15).

Algunas de las disposiciones que en ese primer momento se dictaron no parecen pensar en una Jurisdicción especial. Así, el Real Decreto 20 de junio de 1852, sobre plantilla del personal, se preocupaba de declarar que el nombramiento de jueces especiales en Madrid y en Málaga no desvirtuaba el sistema adoptado, “puesto que han de tener el mismo carácter y consideración que los del fuero común, y sujetarse a unas mismas disposiciones administrativas”, añadiendo que en las demás capitales de provincia “podrán los Jueces de Primera Instancia administrar justicia en los ramos de Hacienda, sin desatender los de su privativo conocimiento, y lo mismo sucederá en las Audiencias del Reino con el personal que hoy tienen”.

Incluso disposiciones posteriores, como el Real Decreto de 29 de diciembre de 1854, que creaba la Asesoría General del Ministerio de Hacienda, se limitaban a hablar de “tribunales de

⁴⁴ Según Real Decreto de igual fecha, en el Presupuesto entonces vigente se asignaban 302.000 reales para personal y 151.400 para material. Con la nueva organización estas cantidades pasaban a ser, respectivamente, 935.000 y 100.900 reales. Por ello se hizo necesario conceder al Ministerio de Hacienda un crédito extraordinario por el citado Real Decreto.

⁴⁵ Los gastos fueron variando a lo largo del tiempo. Poco después de la entrada en vigor del Real Decreto 20 de junio de 1852 afirmaba CONTE que “la administración especial de justicia en los ramos de Hacienda, que antes absorbía una suma considerable del Presupuesto, hoy se halla organizada de una manera más económica y cuesta su personal 950.000 reales y los gastos de escritorio, etc, 95.700” (CONTE, D.F.A., *Examen de la Hacienda Pública de España*, tomo III, Cádiz 1855, pág. 25). En el tomo I, pág. 168 añadía al dato de la existencia de 122 funcionarios de “justicia especial”. En el Presupuesto presentado por el Gobierno para 1853 figuraban 908.000 reales para personal de la administración de justicia en los ramos de Hacienda (cap. VII, 1) y 100.900 para material (cap. VIII, 1) (Vid. BOMH 1853, 1º semestre, pág. 29). En el Presupuesto de 1860 los gastos de personal de la administración de justicia en los ramos de Hacienda suponían 904.000 reales; y los de material, 91.400 reales (BOMH, 1859, pág. 422). En el Presupuesto de 1861, 906.000 y 92.400 reales, respectivamente (BOMH, 1861, pág. 2 ss). En el Presupuesto de 1862, 1.084.000 y 95.000 reales, respectivamente (BOMH, 1862, pág. 112). En el Presupuesto del año económico 1866-1867 los gastos presupuestados son 70.600 escudos (personal) y 6.060 (material) (BOMH, 1866, pág. 171). En el presupuesto del año económico 1867-1868, 37.100 y 5.428 escudos, respectivamente (BOMH, 1867, pág. 161). En el Presupuesto del año económico 1868-1869, 39.450 y 3.716 escudos, respectivamente (BOMH, 1868, pág. 163).

justicia” (art. 4.2º) o “tribunales comunes” (art. 4.3º), como contrapuestos a los administrativos, sin hacer alusión ninguna a los Tribunales especiales de Hacienda⁴⁶.

Sin embargo, la Instrucción de 25 de junio de 1852, aprobada por Real Orden del Ministerio de Hacienda para llevar a efecto el Real Decreto de 20 de junio de 1852, decía en su art. 12 que “para los efectos de la segunda parte del art. 12 del expresado Real Decreto, los tribunales, jueces y funcionarios del Ministerio Fiscal dependerán del Ministerio de Hacienda en los negocios en que ésta tenga interés, recibiendo del mismo las órdenes convenientes para la administración de justicia, y comunicándose por medio de la Dirección General de lo Contencioso”.

Lo cierto es que el Ministerio de Hacienda pronto explotó la vía de dictar normas específicas para los Juzgados competentes en materia de Hacienda. Este Ministerio, desde luego, no se desentendió de lo que ocurriera en los Juzgados que conocían de los asuntos que le afectaban.

Está, en primer lugar, la petición de datos estadísticos, competencia que, en principio, en la Jurisdicción ordinaria correspondía al Ministerio de Justicia. Así, la Instrucción de 25 de junio de 1852 imponía obligaciones de carácter estadístico a los miembros del Ministerio Fiscal y también a los jueces (art. 20 y 21).

La Real Orden de 27 de junio de 1853 recordaba la obligación de cumplir lo dispuesto sobre formación y remisión de los estados de causas del fuero *especial* de Hacienda.

Muchos de los asuntos de Hacienda iban a los tribunales ordinarios. La Real Orden Circular de Hacienda de 30 de septiembre de 1857 reconocía que tales tribunales no estaban obligados a remitir estados anuales como lo hacían los especiales conforme a la Real Orden Circular de 10 de enero de 1854, pero ordenaba a los del fuero ordinario que remitieran copia de la hoja estadística que formaran con arreglo al Real Decreto de 5 de diciembre de 1855, siempre que en el pleito a que dicha hoja se refería estuviera interesada la Hacienda Pública.

Posteriormente, la Circular de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda de 20 de julio de 1858 estableció que los jueces de Hacienda remitieran copia de las sentencias ejecutorias que dictaran las Audiencias en los pleitos civiles y criminales de interés de la Hacienda; y que los promotores fiscales del fuero ordinario hicieran lo mismo con respecto a los pleitos en que hubieran intervenido⁴⁷.

Igualmente la Instrucción del Ministerio de Hacienda de 13 de enero de 1859 (que derogaba la Real Orden de 10 de enero de 1854⁴⁸) imponía especiales obligaciones a estos Juzgados de Hacienda (así como de los funcionarios del Ministerio Fiscal en asuntos de Hacienda) acerca de la formación de la estadística en las causas y pleitos de la Jurisdicción especial de Hacienda.

La intervención del Ministerio de Hacienda no se quedaba ahí. Ya hemos visto cómo este Ministerio dictaba normas que afectaban a cuestiones de las que debían conocer los Juzgados

⁴⁶ No obstante, en esto no se diferencia del Real Decreto de 1849 que creaba la Dirección General de lo Contencioso, a pesar de que en esa fecha subsistía la Jurisdicción especial.

⁴⁷ Pueden observarse dos aspectos. En primer lugar, el control directo que ejercía el Ministerio de Hacienda sobre los Jueces de la Jurisdicción especial, cosa que no ocurría con los del fuero ordinario, motivo por el cual el control se efectuaba a través de los promotores fiscales. Y en segundo lugar, que existían asuntos afectantes a la Hacienda Pública que no se ventilaban ante los Jueces de Hacienda.

⁴⁸ Orden Circular de la Dirección General de lo Contencioso de la Hacienda Pública trasladando Real Orden de 10 de enero de 1854 sobre formación y remisión de partes y estados de los negocios civiles y criminales de interés de la Hacienda Pública, pendientes en los tribunales (BOMH, tomo IX, pág. 43). Esta Orden modificaba los art. 20 y 21 de la Instrucción de 25 de junio de 1852.

de Hacienda, con exclusión del de Justicia⁴⁹. Y también el hecho de que los fiscales inferiores de Hacienda recibieran instrucciones directamente de la Dirección General de lo Contencioso y luego de la Asesoría General de Hacienda.

Asimismo había especialidad en cuanto que la competencia se concentraba en los Juzgados de las capitales de provincia. En este sentido, eran jueces especiales, en cuanto no estaban sometidos a las reglas generales de competencia. Sin embargo, cierta doctrina de la época entendía que en estos casos no cabía hablar de “especialidad de jurisdicción”, ya que ésta “supone especialidad de tribunales organizados de igual manera, con atribuciones únicamente para entender de ciertos y determinados asuntos”. Pero no hay Jurisdicción especial “por el mero hecho de que exista un procedimiento especial para ciertos y determinados asuntos, con reglas distintas para la sustanciación y conocimiento de aquéllos, ya que ese conocimiento corresponde a los tribunales ordinarios”⁵⁰.

Lo cierto es que indudablemente surgieron conflictos con el Ministerio de Justicia y sus órganos adscritos (entre ellos, la Comisión General de Codificación). Se siguió hablando, así, tras 1852, de la Jurisdicción especial de Hacienda, del fuero especial de Hacienda e incluso del fuero privilegiado de Hacienda⁵¹.

Las propias normas jurídicas se referían a una “Jurisdicción especial de Hacienda”. Por ejemplo, el Real Decreto de 5 de febrero de 1858, sobre aplicación a esta Jurisdicción del indulto concedido con motivo del natalicio del Príncipe de Asturias; o la Real Orden de 30 de agosto de 1853, que hablaba de los Juzgados especiales de Hacienda de Barcelona y Ciudad Real. La Orden circular de la Dirección General de lo Contencioso de 29 de septiembre de 1853, antes citada, hablaba de la Jurisdicción de Hacienda y de la defensa de su fuero. También la antes citada Real Orden 2 de noviembre de 1853 hablaba de los jueces y tribunales a quienes estaba cometido el fuero de la Hacienda Pública. Y la Instrucción de 13 de enero de 1859 hablaba de la administración de justicia en las causas y pleitos correspondientes a la Jurisdicción especial de la Hacienda Pública. La Orden de 29 de diciembre de 1868, de la que luego hablaremos, distinguía entre los Juzgados especiales de Hacienda y los Juzgados ordinarios que ejercían la Jurisdicción especial.

Las propias Sentencias del Tribunal Supremo hablaban de los Juzgados de Hacienda Pública cuando un asunto procedente de éstos llegaba a su conocimiento.

V.- EL DESENVOLVIMIENTO DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL ENTRE 1852 Y 1868.

V.1. Las estadísticas del Ministerio de Hacienda.

Durante mucho tiempo el Ministerio de Hacienda fue consciente de la insuficiencia de los datos disponibles en relación con los asuntos judiciales que afectaban a la Hacienda Pública. Muchas de las actuaciones de la Dirección General de lo Contencioso y de la Asesoría General se dirigieron precisamente a obtener esos datos estadísticos⁵².

En el Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda se publicaron diversas estadísticas sobre la cuestión. Hay que citar en primer lugar una estadística según la cual en el segundo semestre de 1853 aparecen 4.538 causas⁵³.

⁴⁹ Cabe mencionar en este sentido lo conflictivo que resultó la aceptación por los tribunales de la obligatoriedad de la reclamación administrativa previa.

⁵⁰ MIQUEL IBARGUEN, L.M., *La Jurisdicción de Hacienda y la representación del Estado en juicio*, RGLJ, 1882, 1, pág. 380.

⁵¹ Esta expresión se utiliza, por ejemplo, en la Exposición de la Comisión General de Codificación de 1861, vid. RGLJ, 1871, tomo 39, pág. 118-119.

⁵² El Real Decreto de 29 de diciembre de 1854 suprimió la Dirección General de lo Contencioso de la Hacienda Pública, creando en su lugar la Asesoría General del Ministerio de Hacienda (Vid. MARTÍN RETORTILLO, S., *La defensa en Derecho del Estado*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 50).

⁵³ BOMH de 1854, tomo IX, pág. 353. El desglose era el siguiente. Con reo, 3.326; sin él, 1.212. Fenecidas, 2.037; pendientes, 2.501; en apelación, 84; en consulta, 89. Procesados: 7.883 individuos. Por delito de contrabando, 3.302; por defraudación,

Posteriormente se publicó una Memoria de la Asesoría General del Ministerio sobre la administración de la justicia civil y criminal del ramo en 1857⁵⁴. Según esa Memoria, en 1857 se tramitaron 1.062 pleitos civiles (83 más que en 1856 y 473 más que en 1853). Por el número de asuntos los más importantes eran los de capellanías colativas (310), reivindicaciones (169), pago de maravedises (114), censos (99), mostrencos (71), señoríos (66), concursos (62), tercerías (50) y contratos (26).

Los pleitos civiles pendientes a 31 de diciembre de 1856 eran 815 (la Hacienda era demandante en 352, demandada en 319 y coadyuvante en 244); los pleitos comenzados en 1857 eran 247 (la Hacienda era demandante en 84, demandada en 131 y coadyuvante en 32). Los pleitos pendientes a 31 de diciembre 1857 eran 965 (la Hacienda era demandante en 301, demandada en 404 y coadyuvante en 260). La diferencia era de 97, sobre los que había recaído sentencia ejecutoria (30 a favor de la Hacienda y 28 en contra; en 39 se había producido el desistimiento por la Hacienda).

La estadística recogía el dato de que la mayor parte de los asuntos se tramitaron ante la Jurisdicción ordinaria, lo que parecía contradictorio con el hecho de que existieran tribunales especiales de Hacienda, además de hacer “sumamente complicada y difícil la vigilancia que debe ejercerse sobre los pleitos”. Por ello, insistía en “la necesidad de que la Jurisdicción especial se extienda a todos los asuntos en que la Hacienda tenga un interés directo o indirecto, presente o futuro”. Los datos eran los siguientes:

Año	1853	1856	1857
Pleitos en Juzgados de Hacienda	255	265	324
Pleitos en Juzgados ordinarios	334	714	738
Total	589	979	1.062

En el ámbito penal la Memoria contenía los siguientes datos:

Año	1.856	1.857
Causas incoadas	3.556	3.111
Causas pendientes de años anteriores	1.153	1.966
Total	4.709	5.077

De esas 4.709 causas, correspondían 657 al Juzgado de Algeciras; 538 al de Málaga; 281 al de Orense; 152 al de Madrid y 71 al de Huesca. La propia Memoria ponía de relieve que casi un tercio de las causas habían sido falladas por los Juzgados especiales de Hacienda de Málaga, Algeciras, Orense, Madrid y Huesca⁵⁵. La mayor parte de las causas, además, se habían tramitado en las provincias fronterizas y costeras, siendo muy escasas las tramitadas en provincias interiores⁵⁶.

Acabamos de decir que la Memoria concluía en la necesidad de extender la Jurisdicción especial a todo asunto que afectara a la Hacienda. Sin embargo, poco después, la Exposición

541; por allanamiento de morada, 7; por estafa, 39; por malversación: 38; por exacciones ilegales: 100; por falsedad: 129; por excesos y abusos: 178; por infidelidad en la custodia de documentos, 8; por robo, hurto y daños, 74; por fuga de presos, 2; por incendio, 5; por sedición, 1; por insultos, resistencia, desobediencia y desacato, 9; por heridas y homicidio, 15.

⁵⁴ Firmada el 7 de diciembre de 1858 por Francisco de Cárdenas. Vid BOMH de 1859, en el que consta en un suplemento con paginación independiente, al final del tomo XV.

⁵⁵ En el año 1857, el desglose de asuntos fue el siguiente: contrabando: 2.208; defraudación: 702; delitos comunes: 468. En el año 1856 el desglose fue, respectivamente, de 2.259, 838 y 400.

⁵⁶ Por lo que se refiere a las causas fenecidas en 1857 (2.981), el desglose era el siguiente: por sentencia de tribunales superiores: 1.293; conforme al art. 83 del Decreto de 1852 (allanamiento): 122; por absolución libre: 58; por sobreseimiento: 1.438; por absolución en la instancia: 48; por inhibición: 22. Por lo que se refiere a las causas pendientes en el mismo año (2.096), el desglose era el siguiente: en primera instancia: 1.345; en apelación: 263; en fase de autorización: 43; en ejecución del fallo: 437; en fase de resolución gubernativa: 8.

de la Asesoría General de 24 de diciembre de 1860 se apoyaba en los mismos datos para llegar a la conclusión radicalmente contraria: en lo civil la competencia de la Jurisdicción especial había quedado reducida al conocimiento de menos de una tercera parte de los asuntos judiciales de interés del Estado, lo que demostraba la falta de necesidad de una Jurisdicción especial en los asuntos civiles.

Todo parece indicar, pues, que el grueso de los asuntos que ocupaban a la Jurisdicción especial era de naturaleza penal, no civil.

V.2. Conflictos con otras Jurisdicciones.

Siguieron planteándose conflictos con otras Jurisdicciones. Así, por ejemplo, la Real Orden de 31 de mayo de 1854, comunicada por el Ministerio de Guerra, mandaba que cuando los tribunales o jueces de Hacienda hubieran de proceder contra individuos del Cuerpo de Carabineros, lo hicieran con conocimiento de sus jefes respectivos.

VI.- LA CRISIS DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL DE HACIENDA.

VI.1. La crítica a la Jurisdicción por el propio Ministerio de Hacienda. La Circular de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda de 6 de abril de 1858.

En estas circunstancias, la situación de la Jurisdicción de Hacienda distaba de satisfacer a los propios responsables del Ministerio de Hacienda.

Ya hemos hecho antes referencia a la Circular de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda de 6 de abril de 1858, dirigida a los promotores fiscales del fuero ordinario que iban a ejercer las funciones de los promotores fiscales⁵⁷. Aquí nos interesa destacar una serie de puntos de esa Circular.

En primer lugar, afirmaba que los tribunales ordinarios conocían de las controversias civiles que versaban sobre bienes mostrencos (Ley de 9 de mayo de 1835), señoríos (Ley de 26 de agosto de 1837), capellanías (Ley de 19 de agosto de 1841), y -en virtud de doctrina jurisprudencial- sobre juicios universales ya incoados al deducir el Tesoro sus pretensiones.

Reconocía también que muchos asuntos habían salido de la esfera judicial para pasar a ser ventilados de manera gubernativa. Así ocurría con la vía de apremio gubernativa y con las atribuciones administrativas en materia de ejecución de sentencias⁵⁸.

Por lo que se refiere a los asuntos penales, la Circular se veía obligada a insistir en que la Jurisdicción de Hacienda debía conocer de todos los hechos penados por la Ley que atacaran más o menos directamente a los intereses de Hacienda.

Asimismo, ponía de relieve que, a la vista de las provincias con mayor número de asuntos, no sería frecuente la aplicación del Real Decreto de 20 de junio de 1852 en materia de contrabando, defraudación y delitos conexos, limitándose a la represión del contrabando de efectos estancados y géneros ilícitos, ya que las defraudaciones por derechos de consumo se sancionaban gubernativamente (Real Decreto de 15 de diciembre de 1856 e Instrucción de 21 de diciembre de 1856), salvo casos muy raros, y lo mismo ocurriría con las defraudaciones de contribuciones directas. Y es que por vía legislativa se iba recortando el ámbito de aplicación

⁵⁷ Sobre la misma, vid MARTÍN RETORTILLO, S., *La defensa*, cit., pág. 55 ss.

⁵⁸ Según la Circular, estos cambios derivaban de la Ley de Contabilidad de 1850, pero tales cambios realmente procedían de mucho antes.

de los art. 18 y 19 del Real Decreto de 20 de junio de 1852. Por el contrario, resaltaba la importancia de los delitos comunes, algunos de ellos cometidos por agentes administrativos.

VI.2. La Exposición de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda de 24 de diciembre de 1860.

La Exposición de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda de 24 de diciembre de 1860, firmada por el entonces Asesor General, Francisco de Cárdenas, es de un gran interés, porque refleja con gran exactitud la situación de la Jurisdicción de Hacienda y los problemas que la aquejaban⁵⁹.

La Exposición recogía en primer lugar las circunstancias que justificaron la creación de una Jurisdicción especial. A continuación razonaba que tales circunstancias habían cambiado: existían unas comunicaciones fáciles y rápidas entre la capital de España y las provincias; la máquina de la Administración se encontraba mucho más perfeccionada; la Administración central contaba con medios mucho más expeditos y eficaces; la justicia se administraba por jueces de nombramiento real; y había desaparecido la confusión de Jurisdicciones.

La Exposición además recogía numerosos datos estadísticos –que hemos comentado en páginas anteriores- para demostrar la falta de necesidad de una Jurisdicción especial para el conocimiento de los asuntos civiles.

Para su autor, la eficaz defensa de los intereses de la Hacienda no requería “un régimen judicial diverso y un orden de tribunales separado e independiente del general”. Es más, la antigua Jurisdicción casi había desaparecido. De hecho, la Exposición reconocía que el Real Decreto de 20 de junio de 1852 solo dejó “cinco Juzgados especiales”. Pero con respecto a lo que quedaba, “existen fuera del orden judicial, por lo menos de hecho, unos pocos jueces sin las garantías de independencia, imparcialidad y saber que dan a los ordinarios las Leyes, que reciben su delegación por conducto de un Ministerio incompetente en materia de justicia, y que en su nombramiento, ascenso y separación se hallan equiparados a los funcionarios de la Administración activa”. Por otra parte, -continuaba- las Leyes especiales otorgaban a la Jurisdicción ordinaria un número considerable de litigios, sin distinción de lugares ni limitación alguna, lo que impedía a la Administración central la alta inspección y control, y sin que tuviera capacidad para tener agentes especiales en todos los Juzgados.

De todo ello deducía que ya no se necesitaba el amparo de una Jurisdicción especializada, sino que bastaba con la adopción de unas medidas muy concretas. En primer lugar, “algunas condiciones de aptitud especial y de conocimiento en los jueces dedicados a conocer de estos asuntos”, para lo cual era conveniente limitar a ciertos Juzgados y tribunales la competencia en los negocios de Hacienda. En efecto, la Exposición ponía de relieve la necesidad de conocer la legislación fiscal, que calificaba de “extensa y complicada”. El problema surgía cuando los jueces no la habían estudiado previamente ni la aplicaban con cierta frecuencia, porque ello implicaba que carecían “de instrucción especial y de la práctica que la supliera”. Además, de no poner limitaciones, se necesitarían agentes en los 500 Juzgados y 49 Consejos Provinciales existentes en España, lo que era difícil de conseguir. Para hacer frente a estos problemas, la Exposición proponía que solo fueran competentes en la materia los Jueces de Primera Instancia de las capitales de provincia y de los pueblos que designara el Gobierno; y en segunda instancia, una sola Sala de cada Audiencia.

En segundo lugar, se exponía “la necesidad de un Ministerio Público especial”, de “agentes activos y celosos” que defendieran a la Hacienda Pública ante la Jurisdicción ordinaria. En este sentido, la Exposición defendía la organización de un Ministerio Fiscal exclusivamente consagrado a la defensa de la Hacienda Pública. Con abogados entendidos, diligentes y celosos, -decía- los jueces no podían ignorar las Leyes ni dejar de aplicarlas sin comprometer su responsabilidad gravemente. Pero para ello no bastaban los promotores fiscales ordinarios. El Real Decreto de 20 de junio de 1852 estableció promotores fiscales especiales en todos los Juzgados de Hacienda,

⁵⁹ Puede verse en el DSCD, 3, 3 de diciembre de 1862, apéndice 2; y también en el BOMH, 1862, tomo XVIII, pág. 157 ss. Vid sobre esta Exposición, LOPEZ GARRIDO, D., *La autonomía*, cit., pág. 345.

pero por motivos económicos se habían ido suprimiendo los que se consideraban menos necesarios, de tal manera que en aquel momento –1860- en la mayor parte de los Juzgados de Hacienda los promotores eran los ordinarios. Además, la Exposición ponía de relieve que, de no existir promotores fiscales especiales, habría que mantener relaciones con el alrededor de 500 promotores fiscales ordinarios que entonces existían, lo que entrañaba graves dificultades, agravadas por el hecho de que éstos dependían principalmente de otros jefes y de otro Ministerio.

En cualquier caso, la Exposición consideraba que los Fiscales de Hacienda debían ser especiales por la singularidad de sus funciones, pero sin dejar de formar parte de ese Cuerpo ni de sujetarse a la dependencia y dirección de los jefes del mismo. Por ello, proponía la existencia de promotores fiscales en los Juzgados y de un teniente fiscal de Hacienda o un Fiscal especial en las Audiencias; que los Fiscales del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo dieran las instrucciones a los de Hacienda, pero consultando previamente con el Ministerio del ramo; y que éste, en sus comunicaciones, oyera a tales Fiscales superiores.

En tercer lugar, la Exposición consideraba necesario que el Derecho común contemplara ciertas peculiaridades procesales en defensa de los intereses públicos en el ámbito de lo civil: la reclamación previa en vía gubernativa; la previa autorización para formular demandas o desistir de acciones; la necesidad de consulta en las contestaciones; y la obligación de apelar las resoluciones judiciales desfavorables.

Con respecto a la regulación del contrabando en el Real Decreto de 20 de junio de 1852, la Exposición constataba el recorte de las atribuciones judiciales. Ya el propio Real Decreto excluía las defraudaciones descubiertas en aduanas y puntos de reconocimiento. Posteriormente se habían excluido las contribuciones directas, que se sancionaban gubernativamente, con recurso en la vía contencioso administrativa. Y en 1856 se restableció el Impuesto de Consumos, que ampliaba enormemente el ámbito de lo gubernativo en perjuicio de lo judicial en lo referente a la imposición de sanciones (Real Decreto de 15 de octubre de 1856 y, aun en mayor medida, la Instrucción de 24 de diciembre de 1856). Asimismo ponía de relieve que, conforme a la estadística de 1858, en la mayor parte de los delitos de contrabando y defraudación (2.069 sobre 2.932), el importe de los géneros decomisados no pasaba de 500 reales, por lo que la Exposición consideraba oportuno pasar estos asuntos de pequeña cuantía a la vía administrativa.

VI.3. Los proyectos de reforma.

Como consecuencia de estas críticas y de la situación existente se promovieron diversos intentos de reforma. Así, el 20 de mayo de 1862 el Ministro Pedro Salaverría presentó al Congreso de los Diputados un proyecto de Ley sobre reforma de las disposiciones orgánicas del fuero especial del ramo. Pero el proyecto quedó pendiente y en la siguiente Legislatura se volvió a presentar, esta vez por el Ministro Ambrosio González⁶⁰. Ambos llevaban como justificación la Exposición que acabamos de estudiar. No obstante, ninguno de los proyectos llegó a buen puerto.

VII.- LA LEY DE BASES DE 11 DE ABRIL DE 1868.

Hemos visto los intentos de terminar con la Jurisdicción especial de Hacienda por parte del propio Ministerio de Hacienda, que no llegaron a tener éxito.

En la última etapa del reinado de Isabel II era prácticamente unánime, tanto en el ámbito doctrinal como en el político, la opinión de poner fin a la mayor parte de las diversas Jurisdicciones especiales que continuaban subsistiendo.

⁶⁰ DSCD de 3 de diciembre de 1862, ap. 2. Vid. También BOMH, 1862, tomo XVIII, pág. 154 ss.

Es muy significativa la Exposición de la Comisión General de Codificación de 1861. La Comisión ya no consideraba indispensable la existencia de la Jurisdicción especial de Hacienda para satisfacer las necesidades que dieron motivo a su establecimiento: existían unas comunicaciones fáciles y rápidas entre la capital de España y las provincias; la máquina de la Administración se encontraba mucho más perfeccionada; la Administración central contaba con medios mucho más expeditos y eficaces; la justicia se administraba por jueces de nombramiento real; y casi había desaparecido la confusión de Jurisdicciones. Asimismo constataba que la Jurisdicción ordinaria conocía de asuntos tan importantes para Hacienda como los mostrencos, señoríos y capellanías, y daba a entender que la Jurisdicción de Hacienda tenía poco trabajo (“para lo muy poco que hace”, decía, con un punto de crueldad). Y asimismo criticaba que las Jurisdicciones dependieran de Ministerios distintos, punto en el que posiblemente estuviera la clave de la opinión de la Comisión⁶¹.

En igual sentido contrario a una Jurisdicción con especialidades se pronunciaba el proyecto de Ley de 6 de noviembre de 1863 remitido al Senado por el Ministro de Gracia y Justicia relativo a las bases para la organización de tribunales, organización y atribuciones del Tribunal Supremo y reforma de los recursos de casación en lo civil y criminal⁶². La base 3ª argumentaba que habían dejado de existir los motivos especiales que promovieron la creación de la Jurisdicción de Hacienda. “Cuando la administración de la Jurisdicción ordinaria –decía– estaba mal organizada y era ejercida en muchos pueblos por alcaldes ordinarios, que en su mayor parte desconocían el Derecho, cuando la falta de comunicaciones hacía más difícil la acción del Gobierno y su debida inspección sobre la recaudación de impuestos, cuando cada uno de los antiguos Reinos tenía diferente sistema tributario, cuando se hallaban confundidas las atribuciones administrativas con las jurisdiccionales, no es de extrañar que para salvar los intereses del Erario se crearan jueces especiales, que pudieran con más facilidad entender en todos los negocios relativos a la Hacienda y decidirlos con más conocimiento de la legislación fiscal, a cuyo estudio y práctica exclusivamente se dedicaban”. Como puede observarse, existe una clara relación con la Exposición de la Comisión General de Codificación, y, por tanto, con la de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda.

Añadía que “en la actualidad”, sin embargo, ya no era necesaria, y se confiaba en primera instancia, con escasas excepciones, a jueces ordinarios, contribuyendo a hacerla innecesaria el Consejo de Estado y los Consejos Provinciales por el conocimiento de los asuntos contencioso administrativos. Por ello –concluía– nada recomendaba la subsistencia del fuero de Hacienda⁶³.

Creado así el caldo de cultivo para las reformas, la Ley de bases de 11 de abril de 1868 contemplaba la unificación de los fueros existentes y la supresión de los Juzgados especiales de Hacienda. En efecto, según el art. 2 de esa Ley, “el Gobierno hará en la organización actual de los Tribunales las reformas que considere de mayor urgencia, con arreglo a las bases siguientes: 2ª.- Supresión de los Tribunales especiales de Hacienda y Tribunales de Comercio, devolviéndose el conocimiento de los pleitos y causas en que hoy entienden a la Real Jurisdicción ordinaria”. Es importante destacar que esta Ley es anterior a la Revolución de Septiembre de 1868.

Para la ejecución de la Ley se prepararon varios proyectos. En particular se preparó un proyecto de Real Decreto para la aplicación provisional de la Ley de 11 de abril de 1868, conforme al art. 2 de la misma. Según el art. 3 del proyecto, la competencia de los jueces para conocer de los negocios civiles y criminales de Hacienda correspondería “a los jueces de *capitales*

⁶¹ Vid RGLJ, 1871, tomo 39, pág. 118-119. La Exposición coincide en muchos puntos casi literalmente con la de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda a la que antes nos hemos referido. No hay que olvidar que el autor de ésta, Francisco de Cárdenas, era también miembro de la Comisión General de Codificación y ponente de dicha Exposición. Vid. DE LOS MOZOS, J.L., *El hipotecarista Francisco de Cárdenas. Trabajos y empeños de su vida y de su obra*, Madrid, 1997. Vid *Crónica de la Codificación Española, cit.*, tomo I (*Organización judicial*), pág. 80 ss.

⁶² Vid RGLJ, 1863, tomo 23, pág. 309 ss. La Base 3ª, en pág. 324 ss.

⁶³ *Op. cit.*, pág. 332.

de provincia y de los pueblos que *el Gobierno designará previamente*, a las Audiencias y al Tribunal Supremo”. En caso de haber más de un juez, correspondería el conocimiento de los asuntos al Decano. Se regulaba la situación en que quedarían los Jueces de Hacienda que cesaran (art. 11); la del Abogado fiscal de Hacienda del Tribunal Supremo (art. 12); la de los promotores fiscales de Hacienda (art. 13); y la de los escribanos y subalternos (art. 14)⁶⁴.

Por Real Decreto de 26 de junio de 1868 se suprimían una serie de promotores fiscales de Hacienda en varias provincias⁶⁵. Sus funciones serían desempeñadas por los promotores fiscales del fuero ordinario. Por el contrario, las funciones consultivas de la Administración de Hacienda que aquellos desempeñaban (que, según el Real Decreto, eran “las más importantes y frecuentes de los promotores fiscales de Hacienda”) se encargaban a los oficiales letrados de las Administraciones de Hacienda Pública, creados por Ley de 29 de mayo de 1868⁶⁶.

También como consecuencia de ello por Real Decreto de 21 de agosto de 1868 se suprimía el cargo de Asesor General del Ministerio de Hacienda y se organizaba la planta de la Asesoría.

Poco después se producía la Revolución de Septiembre de 1868, que llevó el asunto por otros derroteros mucho más radicales.

VIII.- LA SUPRESIÓN DEL FUERO DE HACIENDA POR EL DECRETO DE 6 DE DICIEMBRE DE 1868.

El Decreto de 6 de diciembre de 1868 suprimió definitivamente la Jurisdicción especial de Hacienda. El Decreto ciertamente se insertaba en las tendencias unificadoras de las Jurisdicciones especiales, pero no constituía el mero ejercicio de la autorización concedida por la Ley de 11 de abril de 1868, sino un acto revolucionario al que posteriormente las Cortes Constituyentes dieron fuerza de Ley el 20 de junio de 1869.

El Decreto reconocía que hasta ese momento en la Jurisdicción de Hacienda la segunda instancia era ejercida por Tribunales de la Jurisdicción ordinaria, pero en la primera subsistían Juzgados especiales. Según su Preámbulo, “no hay fundamento racional que justifique la existencia de Juzgados especiales para Hacienda. Por esa razón, los jueces de partido serán los competentes para conocer de los negocios de Hacienda y de los de contrabando y defraudación, que se perseguirán con arreglo a las Leyes comunes y al Decreto de 20 de junio de 1852”.

Según el art. 1-7º, desde la publicación del Decreto, la Jurisdicción ordinaria sería la única competente para conocer de “los negocios de Hacienda y de los delitos de contrabando, defraudación y sus conexos, excepto el de resistencia armada a los Resguardos de costas”.

El art. 8 suprimía los Juzgados especiales de Hacienda, añadiendo que los negocios de esta clase se sustanciarían con arreglo a lo dispuesto en las Leyes comunes. Según el art. 9, los delitos de contrabando y defraudación se perseguirían conforme a lo ordenado en el Decreto de 20 de junio de 1852; y, “en su consecuencia, se aplicarán las penas allí establecidas, por los trámites que el mismo previene, conservándose al propio tiempo el procedimiento administrativo”.

⁶⁴ Publicado en la RGLJ, 1872, tomo 40, pág. 97 ss.

⁶⁵ En concreto, en las de Alicante, Almería, Badajoz, Barcelona, Burgos, Cáceres, Cádiz, La Coruña, Gerona, Granada, Huelva, Huesca, Logroño, Murcia, Pamplona, Orense, Palma de Mallorca, Pontevedra, Santander, Sevilla, Tarragona, Valencia, Zamora y Zaragoza.

⁶⁶ Como más arriba hemos visto, con anterioridad a la supresión de las promotorías de Hacienda las funciones consultivas de éstas pasaban a los promotores del fuero ordinario.

Las Disposiciones Transitorias regulaban la posición en que quedaban los Jueces de Hacienda, los Fiscales de Hacienda en sus diversas categorías y los escribanos y subalternos de los Juzgados de Hacienda. De esta manera se suprimieron también los promotores y fiscales especiales de Hacienda, encomendando la defensa de la Hacienda al Ministerio Fiscal del fuero ordinario⁶⁷.

Por Orden de 29 de diciembre de 1868 se dictaron normas para llevar a efecto las previsiones del Decreto en lo referente a la Hacienda. La Orden distinguía entre los Juzgados especiales de Hacienda y los Juzgados ordinarios que ejercían en aquel momento la Jurisdicción especial. Aludía a los Juzgados de Madrid, Málaga y Algeciras, a efectos de hacerse cargo de sus muebles y utensilios; y declaraba cesantes a los Jueces y promotores fiscales de Hacienda, al Fiscal especial de la Audiencia de Madrid, al Abogado Fiscal del Tribunal Supremo, a los escribanos de Hacienda y los alguaciles y porteros de los Juzgados especiales.

Como hemos dicho, el art. 8 del Decreto de 6 de diciembre de 1868 se remitía a lo dispuesto en las Leyes comunes en cuanto a la sustanciación de los pleitos. Esto provocaba la duda acerca de si la Hacienda Pública perdía todos sus privilegios procesales. Pues bien, el Decreto del Regente de 9 de julio de 1869 declaraba que debían continuar varios privilegios tradicionales, en concreto la necesidad de la reclamación administrativa previa, la consulta previa del Ministerio Fiscal al Ministerio de Hacienda, y la prohibición de ejecuciones judiciales contra rentas y caudales del Estado. Precisamente el Decreto justificaba el mantenimiento de estos privilegios en que no sólo regían en el fuero especial suprimido, sino en los muchos pleitos que “se sustanciaban en los Juzgados ordinarios de verdadero interés para el Estado, como los juicios sobre bienes mostrencos, capellanías y patronatos”. En particular, la consulta previa se contemplaba como una forma de compensar el hecho de que el Ministerio Fiscal del fuero ordinario, en todos sus grados, era el encargado de representar a la Hacienda Pública en los negocios judiciales de la misma ante los Jueces y tribunales. Por tanto, lo que daba unidad a estos privilegios ya no era el hecho de la existencia de una Jurisdicción especial, sino el hecho de que el pleito se refiriese a la Hacienda Pública⁶⁸.

⁶⁷ Vid. MIQUEL IBARGUEN, L.M., *La Jurisdicción de Hacienda y la representación del Estado en juicio*, cit., pág. 382-383.

⁶⁸ Vid un comentario a este Decreto en MANRESA, J.M. y REUS GARCIA, J., *Apéndice a los Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855*, Madrid, 1869, pág. XXXIV ss.

BIBLIOGRAFÍA CITADA.

ARRAZOLA, L.: *Enciclopedia española de Derecho y Administración*, tomos VII (1853), X y XI, Madrid, 1860.

BOLETÍN OFICIAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA.

CARRASCO, P.A.: *Tratado de las contribuciones directas en España*, Madrid, 1867.

COMÍN COMÍN, F. y VALLEJO POUSADA, R.: *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882), Pensamiento y reforma de la Hacienda*, IEF, Madrid, 2002.

CONTE, D.F.A.: *Examen de la Hacienda Pública de España*, tomos I y III, Cádiz 1854-1855.

DE LA CONCHA CASTAÑEDA, J.: *Colección de las Sentencias del Tribunal Supremo de Justicia dictadas en recursos de nulidad desde 4 de noviembre de 1838 hasta fin de 1853*, Madrid, 1855, Imprenta de El Faro Nacional.

DE LOS MOZOS, J.L.: *El hipotecarista Francisco de Cárdenas. Trabajos y empeños de su vida y de su obra*, Madrid, 1997.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *La formación histórica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo (1845-1868)*, Civitas, Madrid, 1998.

FONSECA, M.: *Contrabando y defraudación*, RGLJ, 1889, tomo 74.

GARCIA GOYENA, F., AGUIRRE, J., y MONTALBAN, J.M.: *Febrero reformado*, tomo V, Madrid, 1852.

GÓMEZ DE LA SERNA, P. y MONTALBÁN, J.M.: *Tratado académico forense de los procedimientos judiciales*, 3ª ed., tomo I, Madrid, 1864; tomo III, Madrid, 1861.

GROIZARD, A.: RGLJ, 1858, tomo 12.

LÓPEZ GARRIDO, D.: *La autonomía del aparato hacendístico y la transición al régimen liberal*, en *Hacienda Pública Española*, 87, 1984.

MANRESA, J.M., MIQUEL, I., y REUS, J.: *Ley de Enjuiciamiento Civil comentada y explicada*, Madrid, 1856, tomos I y II.

MANRESA, J.M. y REUS GARCIA, J., *Apéndice a los Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855*, Madrid, 1869.

MARTÍN RETORTILLO, S.: *La defensa en Derecho del Estado*, Civitas, Madrid, 1986.

MINISTERIO DE JUSTICIA: *Crónica de la Codificación Española*, tomo I (*Organización judicial*), Madrid, 1970.

MINISTERIO DE JUSTICIA: *Crónica de la Codificación Española*, tomo II (*Procedimiento civil*), Madrid, 1972.

MIQUEL IBARGUEN, L.: *Sobre contrabando y defraudación. Un procedimiento especial*, RGLJ, 1883, tomo 62.

MIQUEL IBARGUEN, L.M.: *La Jurisdicción de Hacienda y la representación del Estado en juicio*, RGLJ, 1882, 1.

ORTIZ DE ZÚÑIGA, M.: *Biblioteca judicial*, tomo II, Madrid, 1854.

ORTIZ DE ZÚÑIGA, M.: *Fundamentación de las sentencias*, en RGLJ, 1866, tomo 29.

PRIETO CASTRO, L.: *La Instrucción del marqués de Gerona “para arreglar el procedimiento de los negocios civiles con respecto a la Real Jurisdicción ordinaria”*, en RGLJ, tomo 193, 1953.

SANTILLAN, R.: *Memorias (1808-1856)*, Ed. Tecnos y Banco de España, Madrid, 1996.

VÁZQUEZ SOTELO, J.L.: *Rasgos definidores de la casación civil*, en *Revista de Derecho Procesal*, 1974, 4.

VV.AA.: *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1854, tomo 3.

LEGISLACIÓN CITADA.

Ley de 3 de mayo de 1830

Ley de 9 de mayo de 1835

Ley de 26 de agosto de 1837

Decreto de 4 de noviembre de 1838

Ley de 19 de agosto de 1841

Reglamento de régimen interior de los Juzgados de Primera Instancia de 1 de mayo de 1844

Ley de 2 de abril de 1845 de Consejos Provinciales

Real Decreto 28 de diciembre de 1849

Ley de administración y contabilidad de la Hacienda Pública de 1850

Real Decreto de 8 de agosto de 1851

Ley de organización del Tribunal de Cuentas de 25 de agosto de 1851

Real Decreto de 17 de marzo de 1852.

Real Decreto de 20 de junio de 1852 sobre jurisdicción de Hacienda y represión de los delitos de contrabando y defraudación.

Real Decreto de 20 de junio de 1852, sobre plantilla de personal y sueldos.

Real Decreto de 20 de junio de 1852, de concesión de crédito extraordinario

Instrucción de 25 de junio de 1852

Real Orden de 27 de junio de 1852

Real Orden de 13 de septiembre de 1852

Real Orden de 20 de septiembre de 1852

Real Decreto de 20 de octubre de 1852

Real Orden de 24 de noviembre de 1852

Real Orden de 27 de junio de 1853

Real Orden de 1 de julio de 1853.

Real Decreto de 26 de julio de 1853

Real Orden de 30 de agosto de 1853

Orden Circular de la Dirección General de lo Contencioso de 29 de septiembre de 1853

Real Decreto de 30 de septiembre de 1853

Real Orden de 2 de noviembre de 1853

Real Orden de 19 de noviembre de 1853

Real Orden Circular de 10 de enero de 1854

Real Decreto de 26 de mayo de 1854

Orden de 31 de mayo de 1854

Real Orden de 3 de julio de 1854

Real Decreto de 29 de diciembre de 1854

Instrucción de 31 de mayo de 1855

Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855

Real Decreto de 5 de diciembre de 1855

Real Decreto de 15 de octubre de 1856

Real Decreto de 15 de diciembre de 1856

Instrucción de 21 de diciembre de 1856

Real Orden Circular de Hacienda de 30 de septiembre de 1857

Real Orden de 15 de octubre de 1857

Real Decreto de 5 de febrero de 1858

Ley de Presupuestos de 26 de marzo de 1858

Reales Órdenes de 31 de marzo de 1858

Real Decreto de 1 de abril de 1858

Circular de la Asesoría general del Ministerio de Hacienda de 6 de abril de 1858

Circular de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda de 20 de julio de 1858

Real Orden comunicada por Circular de 18 de agosto de 1858

Instrucción del Ministerio de Hacienda de 13 de enero de 1859

Ley de 29 de enero de 1859

Reales Órdenes de 25 de febrero de 1859

Orden de 11 de abril de 1860
Real Orden 5 de diciembre de 1862
Real Orden de 5 de febrero de 1863
Real Orden 20 de mayo de 1863
Real Orden de 20 de mayo de 1864
Ley de 30 de abril de 1864
Real Decreto de 10 de julio de 1865
Instrucción de 23 de diciembre de 1865
Ley de bases de 11 de abril de 1868
Ley de 29 de mayo de 1868
Real Decreto de 26 de junio de 1868
Real Decreto de 21 de agosto de 1868
Decreto de 6 de diciembre de 1868
Orden de 29 de diciembre de 1868
Ley de 20 de junio de 1869
Decreto del Regente de 9 de julio de 1869