

## LA CREACION DE LA DIRECCION GENERAL DE LO CONTENCIOSO \*

POR

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO

Catedrático de la Universidad de Madrid

SUMARIO: 1. *El marco político en el que Bravo Murillo crea la Dirección General de lo Contencioso.* 2. *El Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 «para el establecimiento de una nueva Dirección en el Ministerio de Hacienda» con el título de Dirección General de lo Contencioso.*

### 1. EL MARCO POLÍTICO EN EL QUE BRAVO MURILLO CREA LA DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO

Está todavía por estudiar de forma sistemática la aportación del pensamiento moderado al tema concreto de la construcción del Estado; más específicamente, de su Administración pública. Son conocidos, sí, sus fundamentos ideológicos de carácter general (1), sus esfuerzos por uniformar el cuerpo nacional estableciendo un orden jurídico unitario (2) y sus planteamientos política y administrativamente centralizadores en concordancia directa con las opciones polí-

---

\* El presente trabajo forma parte de una obra más amplia, sobre la historia del Cuerpo de Abogados del Estado, de próxima publicación por el Instituto de Estudios Fiscales. Explica esta circunstancia el carácter inevitablemente fragmentado de la exposición, así como las obligadas remisiones que se contienen y la propia formulación de las notas bibliográficas, fácilmente localizables por otra parte.

(1) Cfr., por todos, DÍEZ DEL CORRAL, 495 y ss. De todos modos, y al enjuiciar políticamente el pensamiento moderado, parece que hay que tener muy presente las restricciones y limitaciones que impusieron en la práctica con el fin de alcanzar el conveniente fortalecimiento del Gobierno y de la capacidad decisoria de la Corona: *vid.*, ARTOLA, 240 y ss.; COMELLAS, 129 y *passim*.

(2) Cfr. expresamente sobre ello, JOVER, 631.

ticas postuladas (3). Hay, sin embargo, un campo que queda prácticamente desconocido. Es el de la instrumentación concreta que, paso a paso, y bien que mal, cumplieron los moderados para ir configurando el aparato del Estado, estableciendo fórmulas nuevas, rectificando otras existentes. Parten, básicamente, de la consideración de la organización política del momento, heterogénea y disforme; también, escasamente operativa, ineficaz en la mayor parte de los casos, e insuficiente para la actualización y puesta en práctica de una determinada configuración política del Estado (4). Hay una realidad existente, con la que hay que contar, que juega como una auténtica barrera que es necesario superar para poder alcanzar, todo lo embrionaria que se quiera, una configuración moderna del Estado. Y es sobre estos datos sobre los que se ensaya y se establece una nueva organización.

Los moderados fueron, obviamente, los que con mayor o menor acierto —no formulo juicio de valor alguno— cumplieron los primeros pasos para la construcción de nuestra moderna Administración. Y, entre ellos, sabido es que destaca con singular relieve la figura de don Juan BRAVO MURILLO (5). Conocida es su obra en mate-

(3) Entroncando el carácter eminentemente centralizador del moderantismo con la tradición liberal española y francesa, COMELLAS, 168 y ss. Cfr. también ARTOLA, 240; PALACIO ATARD, 237 y *passim*; JOVER, 629. Muy expresivo en el testimonio de A. FLORES, 166 y s. Un análisis de carácter general sobre este tema, S. MARTÍN-RETORTILLO y ARGULLOL, *Descentralización*, 116 y ss.

(4) Destacando la voluntad de construir la correspondiente organización política, con gran pragmatismo, como característica de los moderados, reaccionando así al desmantelamiento del Estado habido en los años precedentes, PALACIO ATARD, 237 y ss. En la misma línea, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre el origen*, 113, para quien «en verdad, la estructura del Estado contemporáneo no comienza a asentarse en España sino con la época de paz social y política que fue la década moderada, una época que, con todos sus innegables defectos, constituye el primer paréntesis de tranquilidad de un país que, desde 1808, había vivido, bien en el más puro Antiguo Régimen, bien en permanente estado de guerra». Sobre el desarrollo y proliferación de los esquemas organizativos durante la época moderada, COMELLAS, 170. Una valoración de conjunto de aquel periodo, marcadamente positiva, en FERNÁNDEZ ALMAGRO, I, 9. Interpretación distinta es la que ofrece M. TUÑÓN DE LARA, 44. La falta de investigaciones sistemáticas sobre los aspectos administrativos de entonces fue ya señalada por CARRASCO CANALS, 230 y s. El tema enunciado en el texto nos lleva, obviamente, a aquel otro mucho más profundo y de carácter más general, cual es el de la indudable vinculación entre la ideología conservadora y la construcción de una Administración fuerte y poderosa: *vid.* sobre ella el análisis que formula J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis*, 24 y ss., que considera la vinculación señalada como consecuencia del progresivo deterioro del primer ideario constitucionalista llevado a cabo con poca mala conciencia por la burguesía liberal, que, precisamente, necesita de esa Administración poderosa para consolidar su dominio social. También sobre ello L. MARTÍN-RETORTILLO, *Un retrato*, 404 y ss.; y del mismo autor, *Aspectos*, 47 y s.

(5) Cfr. con carácter general BULLÓN *in totum*; también PÉREZ SERRANO, 11 y ss.; PALACIO ATARD, 252 y 278, donde insiste en que cualquiera que sea el juicio que nos

ria financiera; también su significado como propulsor de las obras públicas en el sentido más peculiar de esa *acción de fomento* que el Estado debe realizar. BRAVO MURILLO establecerá también en 1852 (6) la primera gran ordenación de la función pública española en un intento de crear y establecer una situación política *estable*, tal y como el mismo justificaría en su discurso al Congreso de 30 de enero de 1858 al defender su labor como gobernante (7).

merezca su política reaccionaria, hay que recordarle como uno de los grandes talentos organizadores del XIX, cuyas realizaciones parecen anticiparse además a los propósitos de los regeneracionistas finiseculares. Sobre BRAVO MURILLO como administrador, COMELLAS, 301 y s. Muy certero y completo es desde nuestra perspectiva jurídico-administrativa el análisis que de la tremenda modernidad de BRAVO MURILLO formula NIETO, *La retribución*, 127 y s. También JORDANA DE POZAS, 173 y s. y las colaboraciones del propio JORDANA y de GASCÓN y MARÍN y LARRAZ LÓPEZ en el vol. PÉREZ SERRANO, 53 y siguientes.

(6) *Vid.* JORDANA DE POZAS, 173; NIETO, 127, considera el Real Decreto de 18 de junio de 1852 como «una pieza más dentro de un sistema completo de una reforma por él presidida y que fue desarrollada en muchos aspectos por otros ministros».

(7) La idea de la estabilidad política es constante en BRAVO MURILLO. Y en su afirmación, destaca siempre el papel fundamental que en tal sentido ofrece la Administración. El discurso parlamentario citado es una muestra palmaria de ello. Se trata de la discusión parlamentaria sobre el proyecto de contestación al Discurso de la Corona que aparece recogido en «Diario de las Sesiones de las Cortes». Congreso de los Diputados («DSC» Congreso) del sábado 30 de enero de 1858, núm. 13. BRAVO MURILLO, al defender el dictamen de la Comisión, hace una larga y apasionada defensa de su actuación política, partiendo de una reafirmación de sus planteamientos democráticos en el marco, eso sí, de un sistema de autoridad: «... hablando de España —dice— diré a S. S. que no he sido ni soy y espero no ser absolutista... Yo soy enemigo por convencimiento y por organización de la arbitrariedad, y soy amigo y partidario decidido, también por convencimiento y por organización, de la legalidad. Yo quiero Trono, un Trono fuerte, un Trono respetado, pero no le quiero arbitrario, despótico, ni absoluto, quiero que tenga reglas y que no falte a esas reglas. Yo quiero Cortes; las he querido siempre; jamás en ningún proyecto he propuesto nada contra su existencia. Las he querido y sigo queriéndolas, con un gran prestigio, con gran autoridad». Y poco más adelante, para conseguir precisamente esa estabilidad política afronta precisamente el tema de la Administración, y dentro de él, en concreto, el de la ordenación de la función pública, en un texto que no me resisto a transcribir. Dice así: «He hablado por último, señores, como de un gran medio de más importancia de lo que se cree para aspirar al fin que he indicado, para conseguir el asiento de la sociedad, para que tengamos un Gobierno firme, sólido y estable, de la ley de empleados públicos. Esta indicación parece de poquísima importancia y es de tanta, señores, que si no se pone remedio y un remedio pronto y eficaz vendrá un cataclismo. Si así seguimos, es imposible la conservación y la continuación de lo existente; es imposible la Administración pública; y sin Administración pública, sin una buena y ordenada Administración, no puede haber aquí nada bueno, no pueden arriesgarse las instituciones, ni puede haber nada estable. Es imposible la Administración pública cuando los empleados no tienen ningún género de estabilidad; es imposible la Administración pública cuando a cada cambio ministerial ocurre, si no el hecho, la aspiración al menos por parte de todo el mundo de que se verifiquen cambios y cambios radicales y generales [...]. parece imposible, pero es una cosa demasiado cierta que a la noticia de un cambio ministerial todos se agitan, todos vienen, todos ocurren, y no hablo de lo que sucede; a lo menos de lo que se pretende en tiempo de elecciones. Esto, señores, horroriza... Si se forma la estadística del personal de empleados públicos en actividad y cesantes en todos los ramos de la Administración, nos asustaría; pero con tal trascen-

Son estos, entre otros muchos, datos conocidos que, sin embargo, hay que valorar en su conjunto, como acciones que integran todo un plan global de estructuración y conformación del aparato del Estado. Es en esta perspectiva en la que ahora me interesa insistir. Una línea de actuación, que BRAVO MURILLO inicia y asume, como vamos a ver, desde el comienzo mismo de su actuación política.

En este marco, de establecer la organización adecuada de la Administración del Estado, es en el que hay que encuadrar la muy temprana creación por BRAVO MURILLO de la Dirección General de lo Contencioso por Real Decreto de 28 de diciembre de 1849. Veremos después su contenido y alcance. Lo que ahora interesa destacar es que la innovación profunda que ese texto establece no responde a una acción aislada, más o menos autónoma e independiente, y que en cierto modo se agota en sí misma. La Dirección General de lo Contencioso será una pieza más de un amplio programa que hoy calificaríamos de reforma de la Administración, pieza además fundamental, que habría de tener muy importantes consecuencias (8), y con la que se trata de dar respuesta clara a una situación manifiesta de abandono e indefensión de los intereses públicos.

Creación de la Dirección General de lo Contencioso en los muy últimos días del año 1849. No es, como digo, un fenómeno aislado

---

dencia, y esto no debe perderse de vista, que de año en año van creciendo de tal manera que concluirán por producir, como he dicho, un cataclismo. No se crea que es exageración: lo creo como lo digo; es una verdad que se tocará desgraciadamente si no se pone el remedio... ¿Y qué se puede esperar, señores, de ese estado social? ¿Qué se puede esperar de una nación en que un grandísimo número de personas de esta clase están fluctuando, están luchando verdaderamente por conseguir empleos, están acechando la ocasión de lanzarse, y se hallan sin tener una ocupación honrosa, sin trabajar ni producir nada...? El medio único, muy doloroso, señores: cuando las llagas llegan a profundizarse y son grandes, la cura no puede ser sino dolorosa. Este medio es *cerrar las puertas, establecer reglas para ingresar en las carreras públicas, reglas para ascender, reglas para conservar a los empleados y que no puedan ser separados arbitrariamente, sino por motivos justos y fundados; reglas que en un estado normal, si nos hallásemos en él, parecerían duras, pero que hoy son indispensables, porque la enfermedad no puede curarse sino con medicamentos fuertes.*»

(8) La labor de BRAVO MURILLO, creando la Dirección General de lo Contencioso, sería expresamente elogiada en distintas disposiciones de muy diferente origen. Así, el Preámbulo del Decreto de 4 de noviembre de 1873, que como presidente del Gobierno de la República suscribe don Emilio CASTELAR, comienza con estas palabras: «El Decreto de 5 de mayo último, creando el Cuerpo de Letrados, lo mismo que el de 28 de diciembre de 1849 *que se debió a la poderosa iniciativa de uno de los hombres más eminentes de la Hacienda española*, revelan el deseo de allegar la mayor ilustración y ofrecer garantías eficaces a todos los derechos e intereses, ya del Estado, ya de los particulares.» Expresamente se pronuncia también sobre la obra de BRAVO MURILLO el Preámbulo del Real Decreto de 10 de marzo de 1881: «... hasta que en 1849 el ilustre hombre de Estado encargado del Ministerio que hoy dirijo», señalaría en el citado preámbulo Juan Francisco CAMACHO.

que se cumple en su propia singularidad. Hay que enmarcarla, repito, como una pieza más en el contexto global que acabo de señalar. Y en tal sentido, no es puro azar que en esa misma fecha, y por otro Real Decreto de 28 de diciembre de 1848, «en sustitución de los jefes políticos e intendentes, se crea una sola autoridad civil superior en cada provincia con la denominación de gobernadores de provincia» (art. 1.º). Refundición con carácter general de la autoridad política y de la fiscal (9) con lo que culmina toda una serie de intentos precedentes y de experiencias parciales llevadas a cabo en algunas provincias, y que se establece en aras de una mayor eficacia en la gestión, para evitar con ello los conflictos que necesariamente surgen «cuando dos autoridades iguales en categoría dividen entre sí atribuciones, que lejos de excluirse mutuamente tienen íntimo enlace y contacto... por grande que sea su celo y su abnegación». El esquema expuesto se completaría además en esas mismas fechas con la creación de «visitadores generales, esa especie de inspectores gene-

---

(9) El planteamiento a nivel provincial de una autoridad política diferenciada de una autoridad financiera, creo que había sido asumido también, a la vista de sus propios antecedentes, por los Reales Decretos de 23 de octubre y 30 de septiembre de 1833 de JAVIER DE BURGOS. La organización financiera, diferenciada, trató incluso de fortalecerse por el Real Decreto de 23 de mayo de 1845, en el marco de las profundas reformas que en nuestro sistema tributario hiciera don Alejandro Mon. Sobre ello, *vid.* FUENTES QUINTANA, prólogo de ESTAPÉ, XXI. También, FERNÁNDEZ FEIJOO y LABORDA MARTÍN, en *Las Delegaciones*, 309 y s. y 867 y s., respectivamente. El Real Decreto de 1849 que estudiamos en el texto rompe esta trayectoria diferenciadora, unificando en una sola autoridad ambos cometidos, con lo que, además de evitar las fricciones a las que aludo, la autoridad política queda marcadamente fortalecida: así, COS GAYÓN, 251. Sobre este tema, *vid.* también y recientemente T. R. FERNÁNDEZ, *La figura*, 376 y s. El cambio que con la reunificación se lleva a cabo es, como puede verse, trascendental. El significado de las funciones del Ministerio de Hacienda, realizando su amplitud y, en cierto modo, su propia sustantividad fue ya señalado por POSADA HERRERA, I, 131. La necesidad de la refundición operada había sido defendida por SILVELA, 241 y s., como medida de «buena administración», en términos expresivos por demás. Dice así, refiriéndose a las funciones de los intendentes: «¿Hay acaso en todas estas atribuciones una sola que no se halle comprendida en las de los jefes políticos? ¿Tiene alguna de ellas determinada especialidad que la haga incompatible con las otras...? ¿Por qué no han de poder unirse hoy las Intendencias a los Gobiernos? ¡La imposibilidad de desempeñar a un tiempo ambos destinos...! Pero ¿quién ignora que los administradores son los verdaderos agentes, los recaudadores de las contribuciones...? Las Intendencias son hoy destinos de puro lujo administrativo... ¿La falta de hombres especiales...? De los buenos intendentes se harán buenos jefes políticos. ¿Y qué jefe político instruido y aplicado, aun contando con las dificultades de nuestro complicado sistema de hacienda, dejaría de ser, a la vuelta de muy pocos meses, un excelente intendente?» El citado Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 que refunde las autoridades del jefe político y del intendente sería completado por la Circular de la misma fecha a la que reiteradamente se referían en el debate parlamentario al que aludo más adelante y en el que, además, se aludirá muy abundantemente a la conveniencia o no de la refundición operada.

rales de las rentas en la parte económica, como los ha habido y los hay actualmente en la parte administrativa, como los ha habido y los hay en el Ministerio de la Gobernación..., visitadores para inspeccionar todas las rentas, para hacer las visitas oportunas y poder enterarse del estado de ellas» y también con la creación de veinte plazas de inspectores de Aduanas y Resguardos, pues son estos sectores los que necesitan «una vigilancia especial, una circunspección particular y un agente, un funcionario que interviniese directamente en estas rentas para evitar su disminución» (10).

Todo este conjunto de medidas —creación de la Dirección General de lo Contencioso, de los gobernadores, aumento del número de visitadores generales y de los inspectores de impuestos— con las que se trata de establecer la «nueva organización administrativa», sería cuestionado muy pocos días después de su establecimiento en un inmediato debate parlamentario, que comenzaría por plantearse la constitucionalidad misma de tales medidas, y que tendría lugar los días 2 y 3 de enero de 1850 (11).

---

(10) Los dos textos entrecomillados que acabo de recoger son del discurso en el Congreso de BRAVO MURILLO a que seguidamente aludo en el texto. La figura de los visitadores, de marcado carácter fiscalizador de «las oficinas y dependencias de la Real Hacienda», es decir, de los propios servicios, para «examinar si se observa con exactitud lo previsto en esta Instrucción y órdenes vigentes; y dar inmediatamente cuenta al intendente de cualquier falta que advirtiere, para que provea el oportuno remedio», aparecía regulada en el capítulo VI del título II de la parte I de la Instrucción general de la Real Hacienda aprobada por Real Decreto de 3 de julio de 1824.

(11) El debate parlamentario comprende los distintos aspectos puntuales a los que aludo en el texto y aparecen en «DSC» Congreso, de los días 2 y 3 de enero, números 27 y 28, respectivamente. El alcance del debate creo que puede calificarse de extraordinario, pues por encima de las medidas concretas controvertidas, lo que se cuestionaba eran precisamente las facultades del Gobierno para llevar a cabo tal reorganización; en concreto, el tema del ámbito y alcance de lo que se llama poder administrativo. El punto de arranque del debate es la proposición que, antes de la votación, se formalizaría en los términos siguientes: «Pedimos al Congreso se sirva recomendar al Gobierno de S. M. la suspensión de la reforma que acaba de verificarse sobre gobernadores de provincia, visitadores generales de rentas e inspectores de aduanas hasta que sea discutida al examinar los presupuestos de este año.» Encabeza la proposición el diputado José Polo y siguen seis nombre más. A favor de ella se manifestarían en el debate los señores GONZALO MORÓN, BENAVIDES y ESCOSURA. La defensa de la acción del Gobierno correspondería, fundamentalmente, a BRAVO MURILLO, como ministro de Hacienda. También intervinieron el conde de SAN LUIS, ministro de la Gobernación, y el marqués de PIDAL, ministro de Estado. La propuesta no fue tomada en consideración, arrojando la votación nominal el resultado de 130 votos en contra por 76 a favor. Como puede verse —y es un dato a notar—, el tema de la Dirección General de lo Contencioso quedaba fuera del objeto del debate establecido en la proposición. Ello motivaría que el presidente del Congreso, don Luis MAYANS, señalase al diputado señor GONZALO MORÓN que no podía discutirse sobre él. No obstante, las referencias al mismo serían reiteradas.

Es extraordinariamente ilustrativa, en cuanto expresa la concepción que de la Administración tiene, la intervención de BRAVO MURILLO como ministro de Hacienda al responder en el Congreso de los Diputados a la interpelación que formulara al Gobierno el diputado don Fermín GONZALO MORÓN sobre la «nueva organización administrativa», «por anticonstitucional, por antipolítica, por antiadministrativa y por antieconómica».

BRAVO MURILLO comienza por justificar la corrección constitucional «de los decretos de organización que el Gobierno acaba de dar», fijando también de forma contundente el ámbito de acción del Poder Ejecutivo. Es éste el primer y todavía no igualado debate parlamentario que entre nosotros existe sobre lo que hoy llamamos reforma administrativa. Dice así BRAVO MURILLO (12):

«¡Inconstitucionalidad! No sé hasta cuándo hemos de estar hablando de inconstitucionalidad y desconociendo los límites y las facultades del Gobierno en el régimen que vivimos y con arreglo a la Constitución que nos rige. Pero en este régimen, y con arreglo a esta Constitución, no hay más que el poder legislativo, el poder administrativo y el orden judicial.

El poder administrativo que es uno y solo, por muchas que sean las ramificaciones, por muchos y diversos los grados en que se ejerce y los funcionarios que los desempeñan, está en el Gobierno y sus delegados; y todo lo que no sea objeto de una ley pertenece a la esfera de la Administración, es objeto del poder del Gobierno.

El Gobierno puede establecer y crear autoridades fuera de aquellas que ejerzan jurisdicción, fuera de aquellas que no pueda abolir por tener autoridad establecida por las leyes; puede sustituirlas, aglomerar las facultades de unas en otras y hacer sus nombramientos, lo cual lleva consigo autoridad. Y con abolir el nombre de jefes polí-

---

(12) BRAVO MURILLO, en la larga réplica al señor GONZALO MORÓN, antes de entrar en la justificación concreta y detallada de las medidas adoptadas, establece con carácter general la fundamentación de las mismas. Responde asimismo a las alegaciones de anticonstitucionalidad e ilegalidad que de ellas se habían formulado. En todo el texto está también muy presente la idea de enaltecer a la autoridad civil. Las referencias a los antecedentes históricos y a la legislación comparada, de modo muy singular, en relación con el tema de la concentración de funciones que se hace en los gobernadores de provincia, son también muy amplias.

ticos que no se dio en las leyes administrativas del año 45 de una manera estable, sino que dejó la puerta abierta para darles otro nombre, y con refundir la autoridad de los intendentes y de los jefes políticos en una sola persona, el Gobierno no ha infringido ninguna ley ni ningún artículo de la Constitución; no ha hecho más que establecer una variación en la forma, determinar acerca del modo en que deben ejercerse esas funciones; pero son funciones que los gobernadores ejercen por delegación del Gobierno y aquellas que pertenecen al orden de autoridad por delegación de la ley.

Estos son los límites de las facultades del Gobierno. Las Cortes tienen en esto una intervención legítima, justa, conveniente, que el Gobierno no desconoce ni puede desconocer, de la cual jamás ha pretendido sustraerse. Puede crear el Gobierno una autoridad, una oficina, una dependencia de cualquier género en el orden administrativo y no se excede de sus facultades, y todo esto es el uso de la facultad legítima que le corresponde como poder ejecutivo.»

Junto al tema de la potestad organizatoria del Gobierno, fueron varios los puntos concretos de «la nueva organización administrativa» que expresamente fueron cuestionados en el debate parlamentario. Con mayor insistencia, claro es, la creación de la figura del gobernador civil con la correspondiente supresión de la Intendencia. También y de forma expresa, la creación de la Dirección General de lo Contencioso, no obstante no estar incluido ese punto en el texto de la Proposición que diera origen al debate. Se cuestiona su necesidad en cuanto supone, además, aumento del gasto público «... esa Dirección de lo Contencioso... ese lujo de empleados y de reformas que hemos visto aparecer de repente», dice el diputado GONZALO MORÓN, quien poco antes de concluir su intervención sería más explícito sobre el tema, señalando que:

«La Dirección de lo Contencioso —dice— es una idea buena, porque realmente ha habido cierto descuido, y por ese descuido e indolencia la Hacienda ha perdido muchos pleitos; el haber perdido estos pleitos ha cau-

sado cierto escándalo, y el Gobierno se ha apresurado a crear esta Dirección. Yo estoy contra esta Dirección, sin embargo, que respeto mucho y aplaudo los nombramientos que se han hecho; pero yo estoy en contra de esta organización, porque creo que para dar ese impulso no se necesita establecer una oficina, un cuerpo colectivo; es muchísimo más conveniente, cabe más en la naturaleza de las funciones que se van a desempeñar, que se encargue a una persona, siquiera se la pongan dos o tres o más empleados que puedan estar bajo su responsabilidad y ser nombrados por ella. Pero hay además otra cosa: como desgraciadamente en España, apenas apunta una idea buena, lo primero que se crea es una oficina, y se nombran los empleados, y se hacen los gastos, y la idea buena no se practica, yo estoy contra esa Dirección porque creo que no dará resultado ninguno.»

BRAVO MURILLO, justificando la creación llevada a cabo, se manifiesta en los siguientes términos:

«Que ha habido un aumento de crédito para establecer la Dirección de lo Contencioso, señores, ese aumento de crédito se destinó a esta Dirección al pasar a ella bastantes negocios que estaban en otras Direcciones, porque natural era que los empleados que cobraban por éstas, al pasar a lo Contencioso, tuviesen aquí su crédito que antes estaba en otra parte... Fuera de eso, señores, en el presupuesto vuelvo a decir que no se ha aumentado un solo maravedí del crédito pedido por el Gobierno a las Cortes y votado ya por la Comisión General de Presupuestos, no sé de consiguiente con qué razón pueda argüir el señor Morón de antieconómica la medida de que se trata. Podrá S. S. decir una cosa, y es que si no se hubieran creado los inspectores y los visitadores, la Dirección de lo Contencioso y de las clases pasivas, resultaría una economía, la de todo el dinero que se aplica a esas instituciones. Pero señores, del mismo modo nos

ahorraríamos el crédito pedido para los gobernadores, si no estableciéramos gobernadores, del mismo modo nos ahorraríamos el crédito para el ministro si el Ministerio se suprimiera; finalmente nos ahorraríamos todos los créditos si se suprimiese el Gobierno y todo lo que constituye el Estado. La cuestión es si esas cosas que se crean han sido convenientes o necesarias como el Gobierno las cree; una vez que se han estimado necesarias, sobre el crédito no se puede disputar...» (13).

La Dirección General de lo Contencioso, creada por BRAVO MURILLO en 1849, con las funciones y competencias que seguidamente veremos, y con la finalidad principal de defender a un Estado judicialmente inerme, se plantea como un elemento más de la «nueva organización administrativa». Se trata de un dato que conviene resaltar debidamente. Y como tal, como pieza de todo un sistema, su creación es cuestionada en el Congreso.

2. EL REAL DECRETO DE 28 DE DICIEMBRE DE 1849 «PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA NUEVA DIRECCIÓN EN EL MINISTERIO DE HACIENDA» CON EL TÍTULO DE DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO

La creación de la Dirección General de lo Contencioso —tal y como reza el preámbulo del Real Decreto constitutivo— se establece «para completar de una manera conveniente la organización de la Administración central del Ministerio de Hacienda». Su justificación, su razón de ser, los motivos concretos que avalan su creación, aparecen reiteradamente expuestos en el Preámbulo que, de acuerdo con la mejor técnica normativa, razona con amplitud las soluciones adoptadas. Formalización expresa de propósitos e intenciones, tan fre-

---

(13) Además de este texto, BRAVO MURILLO se refiere posteriormente a la Dirección de lo Contencioso en réplica a lo que se había argumentado: «La Dirección de lo Contencioso ha sido por último censurada por el señor MORÓN; pero la censura que ha hecho sobre ella es tan leve, tan limitada a pormenores, que no me parece conveniente ocupar sobre ello la atención del Congreso. Bastante adelantar es, en medio del disgusto con que ve el señor MORÓN todas las disposiciones del Gobierno, que halle bueno en el fondo, considerado en grande, el pensamiento del Gobierno en estas dos creaciones, porque con esto tenemos bastante para lisonjearnos de que no hemos errado grandemente en la aplicación del mismo pensamiento.»

cuenta en todas las Exposiciones de motivos de la legislación del XIX que nos ofrece así, junto a piezas de indudable valor literario, que es obligado reconocer, un cauce en extremo seguro para conocer el alcance y significado de las soluciones y propuestas contenidas en las distintas disposiciones.

En el Real Decreto de 1849, por encima de cualquier otra intencionalidad, trasciende una preocupación evidente. Abordar, y abordar con energía, la situación de indefensión procesal en la que, en la práctica, se encuentran los intereses del Estado, a la que no es ajena la propia organización del sistema judicial. En el sistema de lo contencioso gravita, es cierto, el peso de la tradición judicialista (14). Es al fiscal, tanto en esa «jurisdicción» como en la ordinaria y en las numerosísimas de carácter especial que entonces existen, al que corresponde plenamente «la defensa judicial de los intereses del Estado», función que se lleva a cabo de forma totalmente autónoma, sin coordinación ninguna y sin vinculación tampoco con la Administración. GONZÁLEZ-BRAVO, por el Real Decreto de 26 de enero de 1844, trataría de rectificar en parte la situación, estableciendo los fiscales en dependencia directa del Gobierno y sustrayéndolos así a su vinculación exclusiva a los Tribunales. El sistema, sin embargo, resultaba marcadamente insuficiente por lo que se refiere a la defensa en juicio de los intereses del Estado. Faltaba la más mínima unidad de criterio, cuando no nos encontrábamos con una situación de inercia, de pasividad y de abandono. Un planteamiento cuyas repercusiones para la Hacienda pública eran manifiestas (15) y frente al que BRAVO MURILLO

(14) Cfr. con carácter general las referencias recogidas en GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho*, I, 450 y ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA - T. R. FERNÁNDEZ, II, 486; A. NIETO GARCÍA, *Los orígenes*, 29 y ss., así como la abundante bibliografía recogida por este autor.

(15) El tema ha sido analizado con todo detalle por J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre el origen*, 113 y ss. Con abundante documentación de la época, refiere la situación en la que se encontraba el Ministerio-fiscal. El conocimiento de la misma lo consideramos auténticamente imprescindible para la exacta comprensión de todo el tema Ministerio fiscal versus Dirección General de lo Contencioso, que, como veremos, es uno de los que de modo constante aparecen en el proceso histórico que estudiamos. La institución del Ministerio fiscal, dice J. A. SANTAMARÍA, había tenido tradicionalmente una configuración ambigua y polivalente, en la que se mezclaban las competencias propias del acusador público en lo criminal, de sostenedor de determinados derechos civiles y, finalmente, de defensor en juicio de los intereses patrimoniales de la Hacienda. Esta función, sin embargo, quedaría enormemente desdibujada, ya en la primera mitad del XIX, de forma principal en cuanto a su forma de ejercicio. La defensa de los intereses de la Hacienda, como consecuencia de la configuración del Ministerio fiscal como Ministerio público, esto es, defensor imparcial de la legalidad, se llevaba a cabo automáticamente, sin relación alguna con el Ministerio correspondiente y decidiendo bajo su exclusiva responsabilidad sobre la procedencia o no de entablar o contestar las demandas en que tuviera interés

reaccionará briosamente, asumiendo una motivación que en él será auténticamente recurrente: la defensa en derecho de los intereses del Estado. Preocupación constante y reiterada hasta la saciedad y de la que el Preámbulo del Real Decreto constitutivo de la Dirección General de lo Contencioso nos dice lo siguiente:

«... es de necesidad establecer una Dirección con el título de lo Contencioso, encargada especialmente de emitir dictamen en los negocios cuya resolución *pueda producir acciones ante los Tribunales de justicia o los administrativos, y de promover y facilitar la defensa de los intereses de toda especie tocantes a la Hacienda pública que ante los mismos Tribunales se ventilen*».

Se trata, pues, de abordar la situación existente, dispar, caótica, carente de unidad y, consecuentemente, ineficaz. Y ya desde el comienzo, aparecen dos notas fundamentales en la intención de BRAVO MURILLO. En primer lugar —vimos ya su respuesta en la interpelación parlamentaria—, se trata de reordenar lo que hay, «reunir y organizar elementos que hoy están dispersos o sin la acción conveniente en la misma Administración central», sin aumentar «en nada absolutamente la cantidad consignada en los presupuestos». Reordenación, pues, de los servicios existentes para que puedan ser medianamente eficaces:

«Es cierto que hoy existen varios asesores a quienes se consultan los puntos de derecho; pero como cada uno de ellos obra aisladamente, falta el centro, que es siempre indispensable para dar unidad al sistema, para que haya homogeneidad en las doctrinas y principios que ante los Tribunales deben sustentarse, para evitar que se dicten resoluciones, tal vez, contradictorias entre sí a causa de despacharse los negocios por oficinas o dependencias distintas, aunque sean las materias de una mis-

---

la Hacienda. Ello da lugar a una situación de evidente desconfianza de la Hacienda hacia el Ministerio fiscal, que es lo que precisamente trata de rectificarse con la creación de la Dirección General de lo Contencioso. A este tema alude también T. B. FERNÁNDEZ, *La figura*, 374. Las relaciones entre el Ministerio fiscal y las autoridades administrativas, entre ellas, en concreto, con los jefes políticos, en F. A. SIVELA, 212.

ma o análoga índole, para que, en fin, se funden o transmitan las tradiciones más necesarias en esta que en ninguna otra parte de la Administración pública. Además *los asesores no tienen ningún género de intervención en los negocios que penden ante los Tribunales*, y ésta debe ser precisamente la atribución más importante y principal de la Dirección de que se trata. Sin ella nunca estarán defendidos como corresponde los intereses de la Hacienda pública ante los Tribunales, por más celosas que sean individualmente las autoridades económicas subalternas y los encargados del Ministerio fiscal, judicial y administrativo, ni será tampoco efectiva la suprema vigilancia, inspección y dirección que al Gobierno compete, porque faltará un centro que reúna y concierte los elementos de juicio, muchas veces dispersos, y porque sin funcionarios superiores especiales que den impulso, acción y movimiento a todo, no es fácil obtener que agentes inferiores de distinto orden concurren activamente al objeto común, que es la defensa de los intereses públicos, haciendo cesar prontamente los choques que entre ellos ocurren con frecuencia.»

El texto transcrito enuncia asimismo la otra nota que también quería señalar, y que es igualmente manifiesta en el pensamiento de BRAVO MURILLO. El *asesoramiento* en Derecho de la Administración debe proyectarse a la *defensa en juicio* de los intereses de aquélla. Es así como, ya desde el comienzo, se engarzan las dos funciones, consultiva y contenciosa, de la Dirección General. Un esquema que va a mantenerse de forma constante y permanente. Más todavía: la defensa de los intereses del Estado en los dos aspectos señalados requiere de una lógica unidad de criterio que, estableciendo la necesaria coordinación, permita plantear a tal fin una acción homogénea y consecuente. Y es en aras de la efectividad misma del sistema, que se sanciona un esquema totalmente centralizado de todo lo relacionado con la defensa procesal del Estado (16). Un planteamiento que conduce a potenciar el centro *directivo*, que se establece precisamente para ordenar y dirigir la defensa en derecho de los intereses del

(16) Vid. sobre ello J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre el origen*, 111 y ss.

Estado. Unidad de acción que obligará también a establecer con carácter obligatorio la formalización de las correspondientes autorizaciones y consultas al Centro directivo por quienes en la práctica han de llevar a cabo tales cometidos, lo que supondrá un rechazo del sistema por parte de los fiscales en cuanto que ven con ello reducida su autonomía funcional.

Defensa en derecho de los intereses del Estado, que requiere de la mayor cualificación profesional y técnica. Se argumenta sí en el Preámbulo del texto que comentamos:

«Sin funcionarios competentes y de elevada posición administrativa, encargados especialmente bajo su propia responsabilidad de seguir paso a paso los progresos que la ciencia haga entre nosotros y en los demás países civilizados, y de estudiar en la escuela práctica de los hechos y de los negocios de los resultados, efectos e influencias de la legislación judicial fiscal, tanto para el Tesoro como para los intereses particulares, y respecto de la fortuna pública, no es posible lograr que se introduzcan oportunamente las mejoras y reformas en tan importante parte de la legislación.»

El texto del Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 por el que se crea la Dirección General de lo Contencioso es un texto breve, de ocho artículos, el último de los cuales, a su vez, contiene la correspondiente habilitación reglamentaria para su desarrollo por el Ministerio de Hacienda. Interesa destacar de modo fundamental el artículo 5.º, en el que se señala el ámbito funcional de las «atribuciones y facultades» que corresponden a la creada Dirección General de lo Contencioso (17), y que responde muy claramente a la doble trayectoria seña-

---

(17) Creo que nada mejor que reproducir el texto del citado artículo 5.º del Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 para saber el alcance real de los cometidos y funciones de la recién creada Dirección General. Dice así: «Tendrá la Dirección de lo Contencioso atribuciones y facultades consultivas y resolutivas como las demás de Hacienda, y en su consecuencia corresponderá: 1.º Emitir su dictamen en todos los negocios de la Administración Central del Ministerio de Hacienda en que se versen cuestiones de Derecho común, civil o administrativo. 2.º Dar también dictamen, siempre que se trate de intentar alguna acción ante los tribunales de justicia y administrativos a nombre o en contra del Estado, por virtud de los expedientes que se instruyan en la misma Administración Central de Hacienda. 3.º Vigilar y cuidar de que se sostengan como corresponde ante las Tribunales comunes y admi-

lada. Por una parte, asesoramiento, dictamen «en todos los negocios de la Administración central del Ministerio de Hacienda... en que se versen cuestiones de Derecho común, civil o administrativo». Por otra, la ordenación y dirección de toda la actuación contenciosa «ante los Tribunales de justicia o administrativos», que va desde el ejercicio de funciones asesoras en esos trámites, a «vigilar y cuidar de que se sostengan como corresponde ante los Tribunales comunes y administrativos los intereses de la Hacienda pública en los negocios de toda clase que pendan ante los mismos Tribunales, dando al intento las instrucciones convenientes a los agentes de la Administración» a promover también determinadas acciones judiciales o dar a tal fin instrucciones a los fiscales. En este ámbito, como puede verse, la Dirección General de lo Contencioso tiene fundamentalmente una función de ordenación y de dirección de la defensa judicial de los intereses públicos, que no ejerce directamente la citada Dirección General ni sus funcionarios, sino, en sus distintas variantes, los fiscales.

Y debe notarse que la creación de la Dirección General de lo Contencioso va acompañada de forma inmediata de un muy importante esfuerzo para su efectiva puesta en funcionamiento. Llama poderosamente la atención la rapidez y el alcance con que en tal sentido se adoptan una serie de medidas, estableciéndose ya entonces unas líneas de acción que serán ya auténticas constantes de toda la actuación posterior de ese Centro directivo. Por una parte, se insiste en la importancia de las funciones de información y conocimiento. Se trata de conocer cuál es la situación real de la Administración ante los

---

nistrativos los intereses de la Hacienda pública en los negocios de toda clase que pendan ante los mismos Tribunales, dando al intento las instrucciones convenientes a los agentes de la Administración. 4.º *Seguir, por sí, correspondencia con los fiscales del Tribunal Mayor de Cuentas, del Excusado, de la Comisaría General de Cruzada y de la Junta Directiva de la Deuda del Estado y con los fiscales y promotores que entiendan en los negocios de Hacienda, proponiendo al Ministerio la que deba tener lugar con los fiscales del Consejo Real y de los Tribunales de Justicia y Juzgados ordinarios.* 5.º Cuidar de que se activen y terminen con arreglo a derecho las causas cirminales en que sea parte la Hacienda, y por especialidad las de contrabando y defraudación. 6.º Dar su dictamen siempre que haya de concederse indulto por los delitos de que trata el párrafo anterior o haya de transigirse con ocasión de los negocios de contrabando. 7.º *Promover los recursos de casación que procedan en interés de la ley en los negocios tocantes a la Hacienda pública.* 8.º Promover igualmente las mejoras de que sea susceptible la legislación sobre materias judiciales del mismo ramo; y 9.º Promover, asimismo, el juicio de responsabilidad cuando haya lugar a ella contra los magistrados y jefes que hubieren fallado en los negocios y causas de Hacienda.» Sobre posibles antecedentes en relación con el tema de la obligatoriedad de la consulta previa a la Dirección General, que más adelante estudiamos con detalle, así como sobre su ulterior desarrollo, *vid.* M. GODED, 102; J. I. MONEDERO - P. L. SERRERA, 182 y *passim*.

Tribunales de Justicia, cuál es el estado efectivo de las cosas. Así, con fecha 5 de enero de 1850 se dirige una Real Orden Circular a todos los gobernadores civiles para que formen y remitan con urgencia «notas y estados de los negocios civiles y criminales pendientes..., ya pertenezcan al contencioso-administrativo, ya al judicial propiamente dicho». Acción de conocimiento que desde entonces será una preocupación permanente de la Dirección General de lo Contencioso en cuanto se considera necesaria e imprescindible para poder establecer esa homogeneidad y unidad de criterio que requiere la defensa efectiva de los intereses del Estado. Pocos Centros directivos de nuestra Administración han reiterado y reiteran con tanta intensidad a sus servicios la remisión de datos, cuadros y estadísticas (18). Junto a ella, y desde otra perspectiva, la formulación inmediata por la Dirección General de una serie de instrucciones y directrices a distinto nivel, evidentemente, con las que se trata de establecer comportamientos igualmente homogéneos en el asesoramiento y en la defensa de los intereses del Estado. Así, y con fecha 24 de enero de 1850 hay ya tres

(18) Este tema se plantea tanto en las normas reglamentarias de carácter general como en una auténtica infinidad de disposiciones que se ocupan de él en forma específica y singular. La remisión de datos, por su parte, se requiere a autoridades de muy distinta índole: gobernadores provinciales, subdelegados de Rentas, fiscales e incluso Tribunales de muy diferente naturaleza. Y es tal la insistencia y proximidad cronológica con que se reitera, que obliga a pensar necesariamente que se trata de una obligación que, en la práctica, debió quedar muy frecuentemente incumplida: *vid.*, sobre «la formación y remisión de partes y estados de los negocios civiles y criminales del interés de la Hacienda pública», entre otras muchas, la Real Orden Circular de 5 de enero de 1850 a los gobernadores de provincias; Ordenes Circulares de 13 de marzo y 26 de diciembre del mismo año; Real Orden de 13 de septiembre de 1851 aprobando los modelos de los estados y partes que han de remitirse; Real Orden de 27 de junio de 1853, recordada a su vez por Orden Circular de la Dirección General de lo Contencioso de la Hacienda pública del siguiente día 30; Reales Ordenes de 19 y 28 de julio de 1853; Ordenes Circulares de 10 de enero y 28 de septiembre de 1854; Real Orden Circular de 30 de septiembre de 1857; Circulares de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda de 6 de abril y 20 de julio de 1858; Instrucción aprobada por Real Orden de 13 de enero de 1859; Circular de 26 de enero de 1876, etc. Acción de conocimiento que, nótese bien, tiene la finalidad instrumental de que el Centro Directivo pueda formar el juicio correspondiente con el fin de impartir después «las instrucciones conducentes». Esta circunstancia, además, permite conocer una serie de datos empíricos que resultan del mayor interés. Así, por ejemplo, en la exposición de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda de 24 de diciembre de 1860, a la que aludo más adelante, se dice textualmente: «La estadística que anualmente forma la asesoría de los negocios judiciales de la Hacienda pública ofrece de esta verdad una concluyente demostración. En el año de 1856, fue parte de la Hacienda en 979 pleitos civiles, de los cuales 265 se ventilaron en los juzgados especiales, y 714 en los ordinarios. En 1875 intervino la Hacienda en 1.062 pleitos, de los cuales 324 radicaron en los juzgados especiales y 738 en los de fuero común. En 1858 estuvieron en igual proporción los negocios fiscales de uno y otro fuero. De modo que en lo civil ha quedado reducida la competencia de la antigua jurisdicción a manos de una tercera parte de los asuntos judiciales de interés del Estado, aun sin incluir en el cálculo los que se ventilan gubernativamente y en la vía contencioso-administrativa.»

Reales Ordenes, que suscribe también BRAVO MURILLO, y que en la dirección que ha quedado expuesta presentan un relieve muy singular. La primera de ellas, al fiscal del Consejo Real, ordenándole que comunique a la Dirección General de lo Contencioso «los negocios contencioso-administrativos en que sea parte o tenga interés directo la Hacienda pública y pendan en el Consejo Real», señalándole que por su conducto se recibirán las instrucciones elaboradas por esa Dirección General para que los juicios tengan «el resultado debido, sin menoscabo ni perjuicio del derecho del Tesoro ni de los particulares». En análogo sentido, y en la misma fecha de 24 de enero de 1850 se dirige BRAVO MURILLO al fiscal de la Junta directiva de la Deuda; también, al fiscal del Tribunal Supremo al que se le comunica que el mismo día se dirige circular a todos los fiscales de las Audiencias Territoriales, indicándole además que:

«... espera el Gobierno de Su Majestad con entera confianza la más cordial cooperación por parte de V. S. I. para sostener y defender ante los Tribunales ordinarios los intereses sagrados del Estado sin el más ligero menoscabo de la administración de justicia que está sobre todas las cosas. Por lo mismo, me prometo que redoblará V. S. I. su vigilancia, si es posible, sobre todos los agentes del Ministerio fiscal de la jurisdicción ordinaria de que V. S. I. es digno jefe, ya estimulando su celo, ya dándoles las convenientes y acertadas instrucciones, y ya promoviendo en su caso el juicio de responsabilidad contra los mismos agentes y contra los demás funcionarios del orden judicial, siempre que con arreglo a las leyes procediere».

Y es la Real Orden Circular, también de 24 de enero de 1850, que se dirige a todos los fiscales de las Audiencias en la que se lee que:

«... es de esperar con toda confianza, de las recomendables cualidades que a V. S. distinguen, que agitará y promoverá con particular esmero y cuidado los negocios de la Hacienda pública cuya defensa le está encomendada, velando para que no sufran el menor perjuicio los intereses legítimos de aquélla, para que sus negocios se

despachen con la preferencia que su misma naturaleza reclama, y se terminen con la debida celeridad y prontitud, sobre todas las causas criminales que por su grave trascendencia e importancia llamen la atención pública. También vigilará V. S. y dará en su caso las convenientes instrucciones a los empleados que bajo su dirección ejerzan el Ministerio fiscal, informándome sin dilación de cuanto ocurra en cada negocio digno de la consideración del Gobierno, y proponiendo a éste, por mi conducto, todo lo que estime conducente a la mejor y más expedita defensa de los intereses de la Hacienda y a la administración de justicia en este ramo, sin menoscabo de nadie y sin perjuicio de la alta vigilancia que compete al fiscal del Tribunal Supremo de justicia, con el cual deberá V. S. entenderse en todo lo que proceda».

Son, pues, muy numerosas las instrucciones y circulares que, en el plazo de muy breves días, nada más crearse la Dirección General, emana el Ministerio de Hacienda para conformar la función de aquella (19). En ellas se establece desde el comienzo un esquema de acción que, en muy buena parte y con los avatares que estudiaremos, se mantendrá de forma permanente. Reales órdenes, circulares de muy distinto tono y formulación según, naturalmente, la autoridad a la que van dirigidas. Todas ellas, sin embargo, recuerdan en cierto modo las fórmulas tradicionales del antiguo régimen de las instrucciones que el Rey o una autoridad dirigen a determinados agentes públicos,

---

(19) Además de las que cito en el texto, deben considerarse, entre otras, la Real Orden de 1 de febrero de 1850 regulando las relaciones y modo de comunicarse la Dirección General de lo Contencioso con las demás Oficinas de la Administración Central del Ministerio de Hacienda; la Real Orden Circular del día siguiente, dirigida a los fiscales de las Audiencias para que expresen el concepto que les merece los empleados a su servicio. Por su parte, el esquema establecido inicialmente por BRAVO MURILLO, vinculando el asesoramiento en Derecho y la defensa judicial del Estado, se reitera en numerosas disposiciones, más o menos relacionadas con el tema: diríase que se aprovecha cualquier ocasión para insistir sobre él. Así, por ejemplo, el Real Decreto de 15 de mayo de 1850 «disponiendo lo conveniente para regularizar la marcha de los expedientes sobre indemnización de partícipes legos de diezmos, y terminación de aquéllos dentro de un plazo el más corto posible», al referirse a determinadas actuaciones de los fiscales señala también que «la Dirección General de lo Contencioso comunicará a los abogados fiscales las instrucciones convenientes para el mejor desempeño de su cometido» (art. 4.º).

de tanto arraigo, como es sabido, en nuestro Derecho histórico (20). Son textos que, precisamente, carecen de parte dispositiva, y en los que muchas veces, con fundamentaciones éticas o de buena administración, se razona sobre la conveniencia y necesidad de adoptar determinado tipo de comportamientos. Exigencias que, por otra parte, se plantean más por la vía suasoria de la convicción que por la imperativa del mandato. En definitiva, diríase que son razonamientos y deseos que quieren convertirse en normas. Y junto a las instrucciones y circulares ministeriales, están también, claro es, las muy abundantes y no menos inmediatas de la propia Dirección (21) que, ya más en concreto, pero siempre en el mismo tono, tratan de conformar comportamientos o de establecer criterios generales de actuación: así, por ejemplo, la muy temprana de 19 de marzo de 1850 desarrollando a su vez la de BRAVO MURILLO de 24 de enero del mismo año y, al parecer, en consonancia con lo que ya se había señalado en la Real Orden de 14 de diciembre de 1839, en la que con todo laconismo se ordena a todos los fiscales de rentas que en el ámbito de su *jurisdicción* resistan «la admisión de las demandas judiciales... apelando en caso de ser contraria» (22). Un principio establecido así, con carácter general y que, como es sabido, ha devenido *praxis* normal y consolidada en la defensa judicial de los intereses del Estado.

Proceso de establecimiento y consolidación de la Dirección General de lo Contencioso, que culmina con el Reglamento de la misma de 15 de febrero de 1850. Se trata de un texto largo y minucioso. No se olvide que, en aquel entonces, faltan disposiciones generales a las

(20) A este tema me referí ya en MARTÍN-RETORTILLO, *Descentralización*, I, 37. Sobre el alcance y significado histórico de estas fórmulas, *vid.*, por todos, FONT RIUS, *Vs.*; GONZÁLEZ ALONSO, 256 y ss., y L. MARTÍN-RETORTILLO, *rec.*, 470.

(21) Cfr., por ejemplo, la Circular de 2 de febrero de 1850 a los fiscales de las Subdelegaciones de Rentas sobre la celeridad en la tramitación de los asuntos; la de la misma fecha a los gobernadores civiles para el mejor desempeño de su cometido como subdelegados de Rentas; la de 11 de febrero de 1850, también a los gobernadores civiles, reclamando datos para la elaboración de las hojas de servicio de los empleados que prestan su servicio en las Subdelegaciones de Rentas; la de 13 de marzo sobre relaciones de la Dirección General con las Subdelegaciones de Rentas, etc.

(22) Esta prescripción es reiterada desde entonces en numerosísimas ocasiones. Muy significativo es, por ejemplo, el razonamiento que se recoge en la larga Circular de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda de 6 de abril de 1858 —a la que más adelante me refiero en el texto— y en la que tras justificar el fuero provincial del Estado, se argumenta acerca de cómo otro medio de contribuir a la mejor defensa de la Hacienda pública es apelando todas las providencias que le sean contrarias, ya que si la resolución se considera luego justa, tiempo hay de desistir del recurso. El criterio, como es sabido, llega hasta las normas vigentes que, en principio, imponen al abogado del Estado la obligación de recurrir todas las sentencias que sean contrarias a los intereses del Estado.

que referir después el comportamiento y el actuar en los distintos órganos de la Administración. De ahí que, como auténticos principios generales del actuar administrativo, sea necesario recogerlos al regular situaciones concretas y particulares como es, en nuestro caso, la reglamentación de la recién creada Dirección General.

El Reglamento que nos ocupa, si en su parte orgánica nos sirve para conocer en detalle cuáles fueron las funciones de la Dirección General de lo Contencioso, contiene también muy abundantes disposiciones de carácter general —auténticas normas de procedimiento administrativo— referidas al buen obrar de la Administración: forma de llevar los archivos, disciplina y orden en las oficinas públicas, ordenación de expedientes, exigencias de atención al público —«consideración debida a los particulares que teniendo negocios en la Dirección se presenten a saber su estado y agitar su despacho» (artículo 84)—, forma de realizar los extractos «sin omitir nada que sea esencial ni ampliar tampoco los conceptos» (art. 130), criterios para la formulación de los dictámenes, «por medio de considerandos, a la manera que los hace el Consejo Real por la vía contenciosa, expresando clara, precisa y lacónicamente los fundamentos de hecho y de derecho que conduzcan a la opinión... que deberá articularse también en términos tan claros y sencillos como precisos» (art. 138), etc. Consideraciones y técnicas de carácter general, que en este texto se formulan con rigor extremo, precisamente cuando se está moldeando la construcción de nuestra naciente Administración y que aparecen ya tempranamente recogidos en el primer Reglamento de la Dirección General de lo Contencioso (23).

El Real Decreto de 12 de mayo de 1853, por su parte, aprueba «la planta de la Dirección General de lo Contencioso de Hacienda Pública». Destaco el significativo cambio de denominación de la Dirección General: de lo Contencioso de Hacienda pública. Con él culmina además el proceso de su consolidación, al mismo tiempo que se concretan sus funciones que, nótese bien, se extienden ya expresamente a todas

---

(23) Que la temática de lo que hoy llamaríamos Organización y Ciencia de la Administración no fuera preocupación aislada en los planteamientos de BRAVO MURILLO, lo acredita también el Real Decreto de 21 de junio de 1850 que regula las relaciones entre los Directores generales en el Ministerio de Hacienda: en este texto, por ejemplo, es constante y reiterada la exigencia de celeridad, como fórmula de reducción del costo, recogándose también el principio de unidad de expediente. Orgánicamente se establece también el Consejo del Ministerio, integrado por el ministro, subsecretario y directores generales. Cfr. igualmente la Circular de la Dirección General de lo Contencioso de 11 de febrero de 1850 sobre formación de las hojas de servicio de todos los empleados dependientes de ella.

las dependencias de la Administración central. Dice así el Preámbulo del mismo:

«Así, Señora, el despacho de los importantes negocios que corresponden a la Dirección, como sección de este Ministerio, el asesoramiento de aquéllos en que se ventilen cuestiones de Derecho común o administrativo radicados en todas las dependencias de la Administración central, la dirección de los judiciales, ya sean civiles o criminales, en que la Hacienda tenga interés y los de los contencioso-administrativos, la vigilancia que conviene ejercer asidua y constantemente para su propia sustanciación y fallo, la formación de la estadística civil y criminal en la parte relativa a los asuntos de interés del fisco y los demás ramos que corren a cargo de la expresada dependencia, podrán despacharse por personas de cuya competencia no sea dable dudar, con ventajas para el servicio del Estado y con garantías para los intereses particulares...»

Y este texto de 1853 alude también a dos temas muy concretos que es preciso destacar. Por una parte, la explícita y reiterada preocupación por el prestigio y categoría de quienes hayan de ejercer sus funciones en la nueva Dirección General:

«... conservar las plazas absolutamente precisas con sueldo y categorías de bastante importancia, para que puedan obtenerlas abogados de experiencia, a quienes sean familiares, además de los conocimientos del Derecho común, los de la ciencia administrativa y económica».

Y junto a ello, la formalización expresa de un sistema de reclutamiento del personal que garantice debidamente los conocimientos necesarios, así como la experiencia que el ejercicio de la función requiere. Se dice allí:

«Como complemento de la organización indicada ha parecido también conveniente al que suscribe dotar a la dependencia de que se trata de un determinado nú-

mero de oficiales auxiliares sin sueldo, elegidos entre los abogados jóvenes de conocida opinión, los cuales, después de cierto tiempo, y haciéndose acreedores por su laboriosidad y buen comportamiento, pueden ser colocados en las promotorias o abogacías fiscales de Hacienda y en las vacantes que resulten en la propia Dirección, medio consignado en los Reglamentos vigentes, ensayado ya con muy buen éxito, que no grave de modo alguno el Tesoro y contribuirá a formar buenos empleados en la carrera contencioso-administrativa.»

Este es, pues, el esquema que en su planteamiento inicial ofrece la Dirección General de lo Contencioso. Es, básicamente, y ya desde el comienzo, un órgano directivo, de asesoramiento en Derecho de la Administración del Estado (24). Funciones consultivas, referidas, principalmente, a aquellos extremos que pueden ser objeto de litigio. Y es desde esta perspectiva del asesoramiento desde la que se establecen también sus funciones contenciosas, en cuanto que expresamente se le atribuye *la dirección de la defensa de los intereses públicos ante los Tribunales de todo tipo*. Insisto en estas últimas palabras. Todavía no se ha alcanzado la unidad de fuero. La disparidad de Tribunales y jurisdicciones es amplia por demás. Hay que tener muy presente la variadísima acepción que hay que dar al término Tribunales: Consejos Provinciales, Consejo Real, Tribunal Mayor de Cuentas, Tribunales de Comercio, Juzgados de Hacienda, Juzgados, Audiencias, Tribunal Supremo, etc. Tribunales múltiples, jurisdicciones de muy distinta naturaleza. Ante todos ellos, la dirección de la defensa de los intereses del Estado corresponde a la Dirección General de lo Contencioso.

Y es en este ámbito concreto en el que, tratando de abordar la caótica situación que ofrece la defensa en juicio de los intereses del

---

(24) Cfr. explícitamente sobre ello el Real Decreto de 27 de mayo de 1853, que precisa y concreta las funciones consultivas de la Dirección General con el fin de que «las demás Direcciones Generales no continúen sobrecargándola de trabajo con muchas consultas, que aunque contribuyan a ilustrar la materia, no son necesarias para resolver las cuestiones a que se refieren, retrasan el curso de los expedientes y alejan la responsabilidad administrativa de los funcionarios a quienes le imponen las leyes». Se tasan, pues, los supuestos en los que cabe formular consulta a la Dirección General, en el bien entendido que si se solicita al margen de los mismos, se devolverá el expediente sin informe, dándose cuenta de ello al ministro de Hacienda para la resolución que corresponda.

Estado, van a perfilarse de modo muy definido las funciones contenciosas de la Dirección General. Merece la pena detenerse en este punto. BRAVO MURILLO, en el Real Decreto de 1 de julio de 1850, establecerá un esquema elemental, simple en extremo, que va a constituir el punto de arranque de toda una evolución, polémica por demás. La Dirección General de lo Contencioso *ordena y dirige* en todo caso la defensa jurisdiccional de los intereses de la Hacienda pública, de los intereses del Estado. Esta tarea, en concreto, la llevan a cabo, sin embargo, agentes públicos, funcionarios de muy distinto tipo: «los abogados fiscales de las Subdelegaciones de Rentas... únicos representantes de la Hacienda pública en los negocios judiciales de toda clase que en la misma Subdelegación se instruyan» (art. 1.º); ante determinadas jurisdicciones, y para sustituir a los fiscales, «letrados que reúnan circunstancias apetecidas al intento», nombrados por el gobernador de la provincia (art. 1.º); también, y muy principalmente, el Ministerio fiscal, en cuanto «representante del Estado», bajo las órdenes de los fiscales de las Audiencias territoriales, a los que se les califica de «defensores natos de la Hacienda bajo la dependencia del fiscal del Tribunal Supremo» (art. 4.º). Todo ello sin perjuicio de que, según reza el artículo 5.º, el Gobierno pueda:

«...encargar a un letrado particular la defensa de la Hacienda en determinados negocios, sea en la primera o en las ulteriores instancias, siempre que lo estime oportuno y lo exija la gravedad, importancia y trascendencia del asunto.

A esto letrados, que sustituirán en todo a los fiscales y promotores en el negocio que se les encargue, se les satisfarán sus honorarios, a cuyo fin se reclamará de las Cortes en el capítulo y artículo correspondiente del presupuesto próximo el crédito necesario».

Pues bien; toda esta gama de agentes públicos y de funcionarios que defienden en juicio los intereses del Estado «dependerán inmediatamente de la Dirección General de lo Contencioso» (art. 4.º) (25) en todo lo relacionado con la citada defensa de los intereses públicos. La Dirección General, por tanto, ordena sus actuaciones, a ella han

(25) Cfr. también los artículos, 11 y 12 del Real Decreto de 1 de julio de 1850.

de dar cuenta de las que realicen y han de formalizar con carácter previo las consultas oportunas. Ello no es obstáculo, sin embargo, para que tales agentes o funcionarios mantengan la no menos directa dependencia de su autoridad inmediata —los fiscales, por ejemplo, del fiscal del Tribunal Supremo—, vinculación que en todo momento queda reconocida y salvaguardada. Doble dependencia, pues, de quienes defienden a la Administración ante los Tribunales de todo tipo.

El tema, como tendremos ocasión de ver, habrá de ser fuente permanente de conflictos. Veremos con detalle que habrá de dar lugar a numerosísimos pronunciamientos. De modo muy especial, por lo que se refiere a las relaciones de la Dirección General con el Ministerio fiscal. Un planteamiento que, en algunos momentos, se agudizará —por ejemplo, durante la elaboración de la Ley de lo Contencioso de 13 de septiembre de 1888— y cuyos ecos se han mantenido prácticamente hasta la vigente Ley jurisdiccional de 1956.

Es así, pues, cómo se plantean las funciones y la organización de la Dirección General de lo Contencioso. Su ámbito funcional, no obstante la importancia que ofrece, es cuantitativamente hablando marcadamente reducido. Por una parte, su labor consultiva y de asesoramiento, concretada, sin embargo, de forma exclusiva a la Administración central. Por otra, ordena posiciones y establece criterios dirigiéndolos a quienes en concreto llevan a cabo ante los Tribunales la defensa de los intereses del Estado. El esquema expuesto, sin embargo, sufrirá muy pronto variaciones de importancia.