

## DESAMORTIZACION Y JURISDICCION DE HACIENDA (\*)

«Se cree generalmente que donde quiera que hay contención existe un juicio que debe resolverse por las reglas del derecho civil, y fundados los letrados y los jueces en principio tan equivocado, los unos con sus dictámenes y los otros con sus sentencias, entorpecen la marcha de las autoridades administrativas, debilitan la fuerza del gobierno y comprometen el mismo carácter judicial resolviendo cuestiones que nunca pueden ser de su competencia. El espíritu de clase y de corporación, el deber, la tendencia a defender sus atribuciones, les arrastran a extenderlas lo más posible. .»

(Posada Herrera, «Lecciones de Administración», 1843 (ed. 1978), T. I, pág. 12).

### I. INTRODUCCION

El objeto de este trabajo no lo constituye el análisis del procedimiento mediante el que se ejercitaban las operaciones desamortizadoras (ventas, subasta, liquidación, etc.) ni la intervención administrativa en tales asuntos de los distintos órganos con competencia en estas materias (Consejo de Hacienda, Intendentes, Superintendente, Subdelegados de Fomento, Caja de Amortización, Comisión Gubernativa de Consolidación de Vales, etc.); tampoco se intenta una pormenorizada descripción del procedimiento para recurrir y alzarse contra los acuerdos de los órganos a quienes se encarga las operaciones de inventario, administración y venta de los bienes objeto de desamortización. Lo que se pretende aquí es determinar qué órgano va a ser el encargado de resolver las cuestiones litigiosas que se susciten con ocasión de la desamorti-

---

\* Comunicación presentada a las *Jornadas sobre Desamortización*, Instituto de Estudios Fiscales y Universidad Internacional Menéndez y Pelayo Santander, agosto 1982, cuyo Director fue el Prof. Tomás Valiente.

zación de bienes; pero, es evidente, que tal delimitación de órganos y funciones no implica únicamente una pura sistematización procesal (enumeración de órganos o jurisdicciones que deben conocer de determinadas materias), sino que requiere, previamente, definir y delimitar qué cuestiones pertenecen al ámbito de lo económico, *lo gubernativo*, y qué cuestiones, en cambio, pueden ser subsumidas en el orden de *lo contencioso*<sup>1</sup>. A nadie se le oculta que tras estos conceptos (gubernativo y contencioso) y su efectivo juego en el ámbito jurisdiccional del Antiguo Régimen, se esconden temas de enorme trascendencia: el origen de la jurisdicción contencioso-administrativa, la creación de órganos jurisdiccionales —que dictan sentencias y resuelven pleitos— al margen de la jurisdicción ordinaria (jueces de primera instancia, Audiencias) y con exclusión de sus órganos en el conocimiento y resolución de determinadas materias, la existencia o no de un poder del Rey «*controlado*» en el orden político jurídico español del Antiguo Régimen<sup>2</sup>, el principio de ejecutividad de los acuerdos tomados por los órganos administrativos, por citar algunos.

Pues bien, es importante el conocer y deslindar ante qué órganos jurisdiccionales son residenciables las cuestiones producidas por la ejecución de las medidas desamortizadoras, y cuál es su carácter (si gubernativo o contencioso), puesto que de ello dependerá el procedimiento que deba seguirse ante el Tribunal

---

1. Sobre este dualismo gubernativo-contencioso y sus efectos en la plasmación del Derecho Administrativo español moderno, cfr. GALLEGO ANABITARTE, *Administración y Jueces: gubernativo y contencioso*, Madrid, 1971; vid., igualmente, SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX*, Sevilla, 1973; NIETO, *Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España*, RAP, núm. 50 (1966), págs. 27 y ss.; GARRIDO FALLA, *La evolución del recurso contencioso-administrativo en España*, RAP, número 55 (1968), págs. 9 y ss.; PARADA VÁZQUEZ, *Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso*, RAP, 55 (1968), págs. 65 y ss.; NIETO, *Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo contencioso-administrativo*, RAP, 57 (1968), págs. 9 y ss.; PARADA VÁZQUEZ, *Réplica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo*, RAP, 59 (1969), págs. 41 y ss.

2. Para GALLEGO, *Administración y Jueces...*, cit., pág. 101, la «jurisdicción gubernativa y contenciosa encarnó la más férrea institucionalización de controles interórganos e intraórganos en el proceso político-administrativo desde los siglos XVI a XVIII, tanto en España como en su imperio», al separar

que conozca del asunto (expediente, con audiencia de las partes: lo gubernativo; figura o estrépito de juicio: contencioso)<sup>3</sup>, e incluso la propia eficacia de las medidas, ya que su conocimiento por los jueces ordinarios (Audiencias, Chancillerías, jueces de primera instancia) suponía el inicio de un largo y costoso pleito en el que se suspendía la eficacia de los acuerdos administrativos hasta la resolución final; es precisamente por esto, por lo que la Real Hacienda se va a ver constreñida a crear zonas inmunes a la Jurisdicción ordinaria, a fin de que no embarace la actuación de sus órganos, lo que se logra acudiendo, en un primer momento, a la creación de Jurisdicciones privativas, con conocimiento de asuntos gubernativos y contenciosos, entre las que destaca la Jurisdicción de Hacienda, o estirando el concepto de gubernativo a costa de lo contencioso<sup>4</sup> o bien, en última instancia, acudiendo a la creación de la Jurisdicción contencioso-administrativa, lo que ocurrirá efectivamente en 1845<sup>5</sup>.

En este sentido, va a corresponder a la Jurisdicción de Hacienda, en sus distintos niveles, el conocer privativamente, con exclusión de los demás Tribunales, de todo lo perteneciente al Real Patrimonio o Real Hacienda<sup>6</sup>; es decir, se constituyó un sistema judicial propio en la Hacienda, con distintos órganos y escalones o instancias en el conocimiento privativo de las materias que le

---

orgánica y procedimentalmente la función gubernativa (económica, administrativa) de la función judicial. En contra, manteniendo la tesis tradicional de que en el Antiguo Régimen no existía separación de poderes, sino que ésta es una creación de Montesquieu, SANTAMARÍA, *Sobre la génesis...*, cit., págs. 38 y ss., sobre todo en nota 16.

3. GALLEGO ANABITARTE, op. cit., págs. 91 y 94.

4. En este sentido, citando ejemplos de «manipulación sobre los conceptos de gubernativo y contencioso», SANTAMARÍA, op. cit., pág. 151.

5. Para todos estos temas, es necesaria la lectura de GALLEGO ANABITARTE, op. cit., págs. 61 y ss., y en especial, págs. 76 a 90 y 127 a 160.

6. Vid. DOU y BASSOLS, *Instituciones del Derecho Público General de España con noticia del particular de Cataluña*, Madrid, 1801, edición de Banchs, Barcelona, 1975, T. II, págs. 432 y ss.

Sobre el régimen jurídico de los bienes que componen la Real Hacienda, las diferencias entre rentas tributarias y rentas patrimoniales y con un análisis sobre el concepto de «regalía», cfr. GALLEGO ANABITARTE, *Los cuadros del Museo del Prado*, en el libro homenaje al profesor Mesa Moles, Madrid, 1982, págs. 227 a 309.

fueron atribuidas por numerosas disposiciones<sup>7</sup>, entre las que comenzarán a aparecer la ejecución de algunas medidas desamortizadoras, o la administración y contabilidad de algunos bienes, los convertidos en «nacionales».

Por otra parte, cronológicamente este trabajo se desarrolla entre dos grandes hitos: por un lado, el comienzo de las operaciones desamortizadoras al dictarse las primeras disposiciones en tal sentido, y por otro lado, la creación en 1845 de la Jurisdicción contencioso-administrativa<sup>8</sup> y más concretamente, la aprobación de la Ley de bases de la contabilidad general, provincial y municipal de 20 de febrero de 1850, en cuyo artículo 10 se establece expresamente que corresponderá a la Jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento sobre la venta y administración de bienes nacionales y fincas del Estado<sup>9</sup>.

Las disposiciones que, durante este período, van a regular la desamortización, recaerán sobre diferentes tipos de bienes, con un régimen jurídico distinto unos de otros: así serán objeto de desamortización desde los bienes de obras pías y fundaciones a los bienes propios o terrenos concejiles; desde fincas de la Corona o de la Hacienda Pública hasta los bienes del clero; igualmente se contemplarán medidas tendentes a liberalizar la propiedad de la

---

7. Los distintos niveles o magistrados que componen la Jurisdicción de Hacienda con conocimiento privativo de los asuntos que le han sido atribuidos son: subdelegados de partido, intendentes o subdelegados de partido, intendentes o subdelegados de provincia, superintendente general (Secretario de Hacienda) y Consejo de Hacienda. Cfr. Dou op. cit., libro I, título 9.º, Capítulo 9.º, sección 28, en el T. II, págs. 437 a 458. También, MERINO NAVARRO, *La Hacienda de Carlos IV*, Hacienda Pública Española, núm. 69, 1981, página 143. Sobre el origen y evolución de la Jurisdicción de Hacienda puede verse, GALLEGO ANABITARTE, *Administración y Jueces..*, cit., págs. 68 y ss.; también SANTAMARÍA, op. cit., págs. 74 y ss., aunque su análisis se centra en relación al sistema previsto en la Constitución de 1812.

8. Ley de Organización y atribuciones de los Consejos Provinciales de 2 de abril de 1845, y Ley de Organización y atribuciones del Consejo Real, de 6 de julio de 1845.

9. Previamente la Orden de 25 de enero de 1849, Colección Legislativa de España, tomo 46 (1849), págs. 89 y 90, declaró contencioso-administrativo y de la competencia de los Consejos provinciales, y del Real en su caso, lo relativo a la validez o nulidad de las ventas de bienes nacionales. Sobre todo esto, vid. más adelante en el texto.

tierra, cuyo objeto será restituir al tráfico, a la circulación, los bienes cuya titularidad pertenezca a «manos muertas»<sup>10</sup>. Es precisamente por esta diversidad de regímenes jurídicos y de los mismos bienes, por lo que, en principio, no todos los acuerdos adoptados en ejecución de las medidas desamortizadoras van a ser objeto de conocimiento por la misma jurisdicción, sino que la competencia para ello va a estar distribuida en distintas jurisdicciones por razón de los bienes —objeto de dichos acuerdos— sobre los que recaen; en un segundo momento —Cádiz— jugará la asignación de los asuntos según sean éstos contenciosos (Jueces y Audiencias) o gubernativos (autoridades administrativas), viniendo, por tanto, la competencia predeterminada por la pertenencia del asunto al ámbito de lo gubernativo o de lo contencioso; todo ello terminará en la creación de una jurisdicción (dentro de la propia Administración) contencioso-administrativa, capaz de resolver los casos contenciosos sin paralizar, por ello, la actuación de las autoridades y órganos administrativos<sup>11</sup>, cuando trajeran su causa o surgieran como consecuencia de la actividad de las autoridades y órganos administrativos, excepto que se trate de cuestiones que hayan de resolverse por los principios del Derecho civil o que la naturaleza del objeto le haga someterse a los tribunales civiles, aunque la Hacienda u otra autoridad administrativa

---

10. Sobre el concepto de desamortización y diferencias con la «desvinculación», cfr. TOMÁS VALIENTE, *El marco político de la desamortización en España*, Barcelona, 1971, pág. 10; ENCISO RECIO, *La desamortización y Valladolid*, prólogo al libro de G. RUEDA HERNANZ, *La desamortización de Mendizábal en Valladolid (1836-1853)*, Valladolid, 1980, págs. XV-XVI. El *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*, de ESCRICHE, Madrid, 1874, dedica voces distintas para la «desamortización» y para los «Bienes vinculados», aunque se hacen continuas remisiones, a una y otra, indistintamente; de igual forma, el Real Decreto de 30 de agosto de 1836 utiliza como intercambiables dichos términos: así en el preámbulo se establece «... las grandes ventajas que deben resultarle de la desamortización de toda clase de vinculaciones ». MARTÍNEZ ALCUBILLA, en su *Diccionario de la Administración española*, 3.ª ed., Madrid, 1877, T. III, pág. 600 entiende que la desamortización es civil cuando se trata de los mayorazgos y otras vinculaciones semejantes de legos y de las adquisiciones de los pueblos y Corporaciones civiles.

11. Vid. GALLEGO ANABITARTE, *Administración y Jueces...*, cit., págs. 129 y ss., en concreto 136 a 141.

sea parte en la causa, en cuyo caso corresponde su conocimiento a los jueces ordinarios <sup>12</sup>.

Creo que se puede adelantar que la razón por la que se atribuye a la Jurisdicción de Hacienda el conocimiento de la ejecución de algunas medidas desamortizadoras, y posteriormente a la Jurisdicción contencioso-administrativa, es idéntica: de un lado, el control de la actuación de unos órganos y autoridades administrativas, y de otro, el intento de excluir a la Jurisdicción ordinaria del conocimiento de tales asuntos a fin de no comprometer y de no frustrar la propia desamortización <sup>13</sup>.

## II. DESAMORTIZACION Y JURISDICCION ANTES DE CADIZ

1. A lo largo de los reinados de Carlos III y Carlos IV van a aparecer disposiciones tendentes a restituir una serie de bienes al tráfico jurídico, que se moverán en dos direcciones: los repartimientos de bienes de propios y tierras concejiles, y la prohibición de vincular y adquirir bienes por Corporaciones y manos muertas. Estas disposiciones, que contienen verdaderas medidas

---

12. POSADA HERRERA, *Lecciones de Administración*, 1843, ed. del INAP, Madrid, 1978, T. I, págs. 86 y 87.

13. En este sentido VILLAR PALASÍ, *Apuntes de Derecho Administrativo*, Madrid, 1974, T. II, pág. 212, al hablar del origen de los contratos administrativos afirma que «en la venta de bienes nacionales se pretende una estabilidad que no se vea comprometida por posteriores revisiones judiciales; de ser residenciables los contratos ante los Tribunales ordinarios —integrados en su mayoría por elementos del antiguo régimen—, éstos se verían revisados, frustrándose así la desamortización». De igual forma, POSADA HERRERA, *op. cit.*, págs. 83-85, afirma que en Francia existe un principio, fruto de su revolución y del miedo de los compradores de fincas nacionales a una contrarrevolución que las dejara sin ellas, por el que se asegura a los compradores de bienes nacionales que cualquier reclamación ha de hacerse ante los tribunales administrativos y no los civiles, pero que en España no puede admitirse: «Los actos administrativos no pueden convertir en administrativa una cuestión que antes era puramente civil» y que no puede justificarse el que «un acto de la Administración pueda privar de los derechos de propiedad a un particular cualquiera que sea el acto por que los haya adquirido».

predesamortizadoras<sup>14</sup>, van a establecer la jurisdicción competente para conocer de unos y otros asuntos, conforme a la legislación tradicional española, y a la naturaleza de los propios asuntos (si gubernativos o contenciosos), como se verá a continuación.

#### A) LOS REPARTIMIENTOS DE BIENES DE PROPIOS Y SU CONTROL JURISDICCIONAL.

Hasta 1831-1834, los bienes de propios tienen su propia jurisdicción —privativa— sometiéndose al Consejo de Castilla la dirección de los propios y arbitrios y el conocimiento privativo de los asuntos gubernativos y contenciosos que sobre ellos recaigan, con exclusión de los restantes Juzgados y Tribunales<sup>15</sup>, siendo el Real Decreto de 30 de julio (cédula de 19 de agosto) de 1760<sup>16</sup> la norma más importante al someter al privativo conocimiento de los Propios y Arbitrios y su dirección al Consejo de Castilla, creando una Contaduría General de Propios y Arbitrios, y encargando a los Intedentes y Corregidores de su administración<sup>17</sup>.

---

14. La Real provisión de 12 de junio de 1767 disponía que los bienes de propios «se repartiesen en suertes absolutamente y sin la menor excusa, sacando a las demás en pública subasta»; cfr. BERNAL, A. M., *Haciendas Locales y tierras de propios: funcionalidad económica de los patrimonios municipales (siglos XVI-XIX)*, en H. P. E., núm. 55 (1978), pág. 296, en donde afirma que la citada Real provisión de 12 de junio de 1767, con sus medidas, se «convertía en verdadera ley predesamortizadora».

15. Sobre la jurisdicción privativa de Propios, con un completo análisis de sus normas configuradoras e institucional, cfr. GALLEGO ANABITARTE, *Administración y Jueces.*, cit., págs. 80 y ss.; también, ORTIZ DE ZÚÑIGA, *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, Madrid, 1978 (original, Granada, 1841), páginas 285-286. Será en 1831, por Real Orden de 29 de diciembre (*Decretos del Rey*, 16, 1831, págs. 419 a 421) cuando se suprime su fuero activo, atribuyéndose a los juzgados de primera instancia los asuntos contenciosos en estas materias, como se verá más adelante en el texto.

16. Novísima Recopilación, libro VII, título 16, Ley 12. Igualmente, puede encontrarse en *La desamortización. Textos político-jurídicos*, de Teodoro MARTÍN, Madrid, 1973, págs. 148 y ss. Cfr. TOMÁS VALIENTE, *El marco...*, cit., página 20; COLMEIRO, *Derecho Administrativo español*, 3.ª ed., Madrid, 1865, T. II, págs. 190-191; NIETO, *Bienes comunales*, Madrid, 1964, págs. 842-847.

17. Cfr. Capítulo 69 de la Instrucción de Corregidores de 1788, en Cédula de 15 de mayo de 1788.

La Instrucción para el gobierno, administración, cuenta y razón de los Propios y Arbitrios, aprobada en la misma fecha y por el mismo Real Decreto<sup>18</sup>, confirma y aclara las funciones y atribuciones asignadas a las distintas autoridades en esta materia: así, los Intendentes (también órganos de la Hacienda, con funciones judiciales y gubernativas dentro de esta última Jurisdicción) serán los encargados de la administración, «manejo», ejecución de las subastas y arriendos, y la ordenación de las cuentas de los Propios (caps. 4 a 12, 15, etc.); el Consejo de Castilla ostentará el gobierno y dirección de los Propios (caps. 1 y 2), además de corresponderle el privativo conocimiento en todos los asuntos de Propios y arbitrios, tanto en lo gubernativo como en lo contencioso<sup>19</sup>; finalmente a la Contaduría compete la toma y razón, el examen de las cuentas y su aprobación y finiquito.

Ejercitando las competencias atribuidas, el Consejo dictará el Auto de 23 de mayo de 1770<sup>20</sup> por el que se establecen las reglas para proceder en los repartimientos de tierras de labor y pasto de Propios y Arbitrios, resolviéndose las cuestiones suscitadas con ocasión de estos repartos por la propia Jurisdicción de Propios (Intendentes y Consejo de Castilla). Así pues, es la Jurisdicción privativa de Propios y Arbitrios quien tiene encomendada la competencia (con inhibición de todos los Tribunales) para decidir y resolver las cuestiones, tanto gubernativas como contenciosas, que se susciten con ocasión de la aplicación de las diversas normas sobre reparto de tierras concejiles o bienes de Propios y Arbitrios<sup>21</sup>; dentro de ella, los asuntos gubernativos (económicos, ad-

---

18. *Nov. Rec.* VII, 16, 13. También, Teodoro MARTÍN, op. cit., págs 151-158.

19. Cfr. Real Orden de 12 de septiembre de 1771, *Nov. Rec.* VII, 16, 17. Vid., también, el Real Decreto de 12 de mayo de 1762; en cédula de 31 de octubre de 1771 (*Nov. Rec.* VII, 16, 16), declaratorio de las facultades y conocimiento del Consejo con inhibición de todos los Tribunales. Finalmente, vid. la Real Orden de 25 de septiembre de 1769, *Nov. Rec.* VII, 16, 49, en la que se determina que «los expedientes que se hicieren contenciosos se admitan por el Corregidor o Alcalde mayor, se les oiga y administre justicia, con apelación al Consejo a quien corresponde con inhibición de los demás Tribunales, procediendo en lo demás por providencias gubernativas».

20. *Nov. Rec.* VII, 25, 17. Teodoro MARTÍN, op. cit., págs. 159-162.

21. Las normas más importantes, en esta materia, son: Real Cédula de 26 de mayo de 1770, *Nov. Rec.* VII, 25, 17, en cuya nota 11 se citan todas las

ministrativos) deberán ser conocidos por los Intendentes con apelación al Consejo, *pero ciñéndose las facultades de los Intendentes a lo gubernativo*, sin que pueda extenderse su conocimiento a lo contencioso, ya que estos asuntos están reservados a los corregidores, Alcaldes mayores y ordinarios y admitiéndose, únicamente, la apelación al Consejo con inhibición de todos los Tribunales y Justicias ordinarias<sup>22</sup>. Es decir, los asuntos gubernativos a los que diere lugar el reparto de los propios y tierras concejiles están atribuidos a los Intendentes —con apelación y sometimiento al Consejo de Castilla—, que deberán evitar que se hagan contenciosos y resolverán por providencias; si a pesar de ello se convierten en contenciosos, se deberán remitir a «la Justicia ordinaria para que le administre a las partes, sustancie y determine conforme a Derecho, otorgando para el Consejo las apelaciones que se interpusieran»<sup>23</sup>, de donde se extrae como conclusión que en los asuntos contenciosos (disputa sobre propiedad) conocían en primera instancia la Justicia ordinaria con apelación al Consejo, a quien estaba confiada la jurisdicción en esta materia, y en los asuntos gubernativos resolvía el Intendente con apelación ante el Consejo

#### B) LA PROHIBICIÓN DE VINCULAR Y DE ADQUIRIR BIENES POR MANOS MUERTAS.

La política limitativa de las adquisiciones de bienes inmuebles por las manos muertas eclesiásticas ha estado siempre presente en el proceso legislativo histórico español, sobre todo en la Corona de Aragón<sup>24</sup>, pero en el siglo XVIII, a partir de los teóricos

---

disposiciones sobre esta materia dictadas anteriormente, y el Real Decreto de 28 de abril de 1793, *Nov. Rec.* VII, 25, 19, y en T. MARTÍN, *op. cit.*, páginas 163-164.

22. Vid. *Nov. Rec.* VII, 16, 17. Cfr. GALLEGO ANABITARTE, *Administración y Jueces*, *cit.*, págs. 82-83.

23. Capítulo 2 de la Real Resolución a consulta del Consejo de 14 de noviembre de 1775, *Nov. Rec.* VII, 16, 18; cfr. GALLEGO ANABITARTE, *op. cit.*, páginas 83 y ss.

24. Cfr. el Capítulo XVII, págs. 161-186, del *Tratado de la Regalía de Amortización*, de Pedro RODRÍGUEZ CAMPOMANES, 1765, edición facsímil, Madrid, 1975, con un Estudio preliminar del Prof. TOMÁS VALIENTE.

del regalismo ilustrado<sup>25</sup> surgirá con más fuerza aún, produciéndose graves enfrentamientos con la Iglesia. Precisamente la Regalía de Amortización o concesión de licencia para amortizar bienes, sometida al pago de unos derechos de amortización y sello, será uno de los instrumentos de tal política. Y serán los Intendentes quienes entenderán y conocerán privativamente de todo lo que ocurriere sobre derechos de amortizaciones de los que recaen en iglesias y manos muertas, a tenor de lo dispuesto por el capítulo 58 de la Ordenanza de Intendentes Corregidores de 13 de octubre de 1749<sup>26</sup>, «*pero con subordinación y dependencia a mi Consejo de la Cámara, a quien tengo confiada la conservación de mi Regalía*»<sup>27</sup>.

Esta competencia compartida entre el Consejo de Hacienda (Intendentes) y el Consejo de la Cámara, que da lugar a numerosas fricciones, será resuelta por la Real Cédula de 25 de julio de 1775 por la que se aprueba la Instrucción para el conocimiento de las materias pertenecientes al derecho de amortización en los Reinos de Valencia y Mallorca<sup>28</sup>, en donde se establece que las funciones de la Cámara se limitarán a despachar el privilegio que se solicita, cesando a continuación todas sus competencias y comenzando las del Ministerio de Hacienda (sic): «*las controversias y pleitos que ocurrieren en su ejecución y observancia ha de ser en la Intendencia, con apelaciones al Consejo de Hacienda en Sala de Justicia*» (cap. 8), estableciéndose que corresponde a los Intendentes el conocimiento permanente y privativo de los derechos de

---

25. Cfr. TOMÁS VALIENTE, *Estudio preliminar al Tratado de la Regalía de Amortización*, ya citado, págs. 14 y ss.

26. Cfr. nota 14, a la Ley 7, Título 4, Libro IV de la Novísima Recopilación. Igualmente, puede encontrarse en GONZÁLEZ ALONSO, *El Corregidor Castellano (1348-1808)*, Madrid, 1970, pág. 338.

27. Capítulo 58, in fine, de la citada Ordenanza de 1749. Cfr. DOU Y BASOLS, *Instituciones del Derecho Público General de España*, cit., T. II, página 429; GALLEGO ANABITARTE, *Los cuadros del Museo del Prado*, cit., págs. 283 a 294, quien analiza los conflictos de competencia entre el Consejo de la Cámara de Castilla y el Consejo de Hacienda en esta materia.

28. *Nov. Rec.* I, 5, 19; Cfr., igualmente, la Cédula del Consejo de Hacienda de 20 de diciembre de 1797, que contiene la nueva Instrucción para la observancia de la ley de amortización en el Reino de Valencia, en *Nov. Rec.* I, 5, 20.

amortización y sello, con inhibición de los demás Jueces y Tribunales, y con las apelaciones al Consejo de Hacienda y Sala de Justicia (cap. 9), y que «entenderán igualmente los Intendentes en uso de sus facultades *económica y gubernativamente*, con subordinación sólo al Superintendente general de la Real Hacienda; y en el caso de hacerse el asunto *contencioso*, admitirán las apelaciones al *Consejo de Hacienda y Sala de Justicia* en el solo efecto devolutivo», en los supuestos de recaudación y aseguración de los caudales procedentes de estos derechos de amortización y sello (cap. 12). De todo esto se desprende que la competencia, en los derechos de Amortización, de la Cámara de Castilla finaliza con el otorgamiento del privilegio de amortización de los bienes, siendo competente, a continuación, para resolver todas las cuestiones planteadas con motivo del privilegio solicitado (y otorgado) la Jurisdicción de Hacienda: Intendentes en primera instancia y apelaciones al Consejo de Hacienda en Sala de Justicia en los asuntos contenciosos; e Intendentes con subordinación al Superintendente general en las cuestiones económicas y gubernativas.

Como consecuencia de la política limitativa de adquisición de bienes inmuebles por «manos muertas», se dictará la Real Resolución de 10 de marzo de 1763<sup>29</sup> en donde se expresa, por un lado, la prohibición de admitir instancias de manos muertas para la adquisición de bienes «aunque vengan vestidas de la mayor piedad y necesidad»; y por otro lado, que tal competencia corresponde al Consejo de Hacienda. También la Real Resolución de 20 de febrero de 1796, continuando esta línea emprendida, prohibió el hacer Capellanías u otras fundaciones perpetuas sin licencia real, sujeta a otorgamiento por la Cámara del Consejo, debiéndose entender aplicables, a continuación, las normas dictadas para el conocimiento de los derechos de amortización<sup>30</sup>.

---

29. *Nov. Rec.* I, 5, 17.

30. *Nov. Rec.* I, 12, 6. Realmente esta norma trae su origen en el Real Decreto de 28 de abril de 1789, *Nov. Rec.* X, 17, 12, por el que se prohibía fundar mayorazgos y perpetuar la enajenación de bienes raíces sin real licencia, cuyo conocimiento estaba atribuido a la Cámara del Consejo; otras normas que procuraron devolver al tráfico y circulación los bienes pertenecientes a las vinculaciones de legos fueron: el Real Decreto de 21 de agosto de 1795 (*Nov. Rec.* X, 17, 14), por el que se establecía la imposición de un 15 por 100 sobre los bienes destinados a vinculaciones y mayo-

2. En una segunda fase los esfuerzos legislativos van a incidir sobre los bienes de propios de los pueblos, cuya suerte se unirá a la extinción de los vales reales. Así la Real Cédula de 29 de mayo de 1792<sup>31</sup> determinará que el sobrante del importe de los Propios y Arbitrios se destine a la extinción de Vales Reales, asignando el privativo conocimiento de estos negocios al Consejo de Castilla con inhibición de todos los Tribunales, en coherencia con la tradicional normativa en materia de Propios. A continuación, por Real Cédula de 16 de enero de 1794<sup>32</sup> se creará una contribución del diez por ciento sobre el producto anual de todos los propios y arbitrios cuyo importe se destina a la amortización de vales reales, en cuyo conocimiento y recaudación se seguirán las normas generales como si de cualquier otra renta se tratara. Finalmente, a falta de otros auxilios y debido a los agobios de la Hacienda, se ordenó por Real Decreto de 21 de febrero de 1798<sup>33</sup> que se vendieran en pública subasta las casas de los Propios y Arbitrios y la imposición de su importe a censo, al tres por ciento, sobre la renta del tabaco, considerada la más segura, que respondería así del pago del interés determinado. En este caso, se atribuye al Intendente, como competencias suyas, la aprobación del

---

razgos; Real Decreto 19 de septiembre de 1798 (*Nov. Rec. X, 17, 16*) por el que se autoriza a los poseedores de mayorazgos, vínculos y patronatos de legos para enajenar los bienes de sus dotaciones (Jurisdicción ordinaria); Real Cédula de 21 de octubre de 1800 (*Nov. Rec. X, 17, 19*), por la que se aprueban las reglas que deben observarse para la enajenación de los bienes de mayorazgos, vínculos, patronatos y otras fundaciones, y donde se establece la competencia, en estos asuntos, de la Jurisdicción ordinaria.

31. En *Nov. Rec. VII, 16, 20*. Cfr. ARTOLA, *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, 1982, págs. 429 y 430, que da como cantidad proveniente de los sobrantes de los Propios y Arbitrios, la de 30 millones de reales.

32. *Nov. Rec. VII, 16, 52*. Cfr. ARTOLA, *op. cit.*, pág. 430; TOMÁS VALIENTE, *El marco político de la desamortización* ., cit., Pág. 40.

33. *Nov. Rec. X, 15, 28*; también está recogido en T. MARTÍN, *La desamortización*, cit., págs. 164 y ss. Cfr. HERR, *España y la revolución del siglo XVIII*, Madrid, 2.ª reimpresión 1973, pág. 328, que afirma lo siguiente: «el producto de la venta iría a la Corona, que a su vez creaba una renta de 3 por 100 sobre dicho importe a las Municipalidades. El decreto sentó un precedente fecundo, pues la Corona recurría así a la venta de fincas vinculadas para resolver sus problemas económicos». Cfr., también, TOMÁS VALIENTE, *El marco* ., cit , pág. 42.

remate de la subasta y la dirección del procedimiento, correspondiendo a las Juntas de Propios de cada pueblo el otorgar la escritura de venta, y a la Contaduría General la toma de razón; por otro lado, esta disposición silencia a quién corresponde el conocimiento sobre los asuntos contenciosos que se produzcan con motivo de estas ventas, pero debe entenderse aplicable la norma general en materia de propios: los asuntos contenciosos se ventilan ante el Consejo de Castilla, con inhibición de los demás tribunales, aunque la primera instancia de los asuntos contenciosos en este ramo de Propios deba ser conocida por los jueces ordinarios (Corregidores y Alcaldes mayores).

3. Pero será a partir de 1798 cuando aparezcan las primeras normas verdaderamente desamortizadoras<sup>34</sup>. Por Real Decreto de 19 de septiembre de 1798 se ordena proceder a la enajenación de todos los bienes raíces pertenecientes a Hospitales, Hospicios, Casas de misericordia, Cofradías, Obras Pías y Patronatos de legos<sup>35</sup>. Por Circular de 28 de diciembre de 1798 se estableció la competencia de los Intendentes en el modo de hacer las subastas de dichos bienes, con inhibición de todos los Tribunales; por Circular de 29 de noviembre de 1799 se dictaron otras disposiciones para la pronta enajenación de los citados bienes y los de las Capellanías colectivas y demás establecimientos eclesiásticos que por disposición de los Prelados se pusieron en venta<sup>36</sup>. Estas ventas debían ser, por tanto, efectuadas con sometimiento al Intendente; pero las cuestiones que se suscitaban con motivo de ellas serían resueltas, si pertenecían a la esfera de lo económico y gubernativo, por los propios Intendentes; pero si las cuestiones pertenecían al ámbito de lo contencioso (reclamaciones sobre propiedad o cabida de la finca, titularidad de la propiedad, etc.) su resolución se distribuía según los bienes pertenecieran a Obras pías y Patronatos fundados por laicos o hubieren sido fundados con caudales de la Iglesia o ventas episcopales. En el primer su-

---

34. Sobre esta etapa, cfr. R. HERR, *Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen: crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV*, en *Moneda y Crédito* número 118 (1971), págs. 37 a 100; ARTOLA, *La Hacienda del Antiguo Régimen*, cit., págs. 418 y ss.; TOMÁS VALIENTE, *El marco*, cit., págs. 38-48.

35. *Nov. Rec.* I, 5, 22. También en T. MARTÍN, op. cit., págs. 66-68.

36. Cfr. nota (8) a la Ley 22, título 5, libro I de la *Nov Rec.*

puesto, incluso cuando la Obra pía fuere establecida por persona secular o eclesiástico, pero con bienes propios que puedan testar, el conocimiento de las cuestiones que se suscitan sobre la venta de las fincas corresponde privativamente a *la Jurisdicción real ordinaria*. En cambio, cuando los bienes están «espiritualizados» expresamente o las Obras pías han sido fundadas con caudales procedentes de la Iglesia, corresponde el conocer de las enajenaciones de tales bienes, a los Prelados eclesiásticos con exclusión de la Jurisdicción real ordinaria<sup>37</sup>. Esto es, obviamente, consecuencia de la existencia, aún, de la Jurisdicción eclesiástica, que extiende sus atribuciones al conocimiento de las cuestiones que recaigan sobre bienes eclesiásticos o que se refieran a personas con tal dignidad (fuero activo).

En resumen, pues, los Intendentes y Subdelegados tendrán competencia para proceder a las subastas, activar las diligencias de ventas, ejecutar las enajenaciones, y en general todo lo que supone *facultades económicas o gubernativas*; pero la resolución de los pleitos y litigios a que dieran lugar tales enajenaciones, por ser *materia contenciosa*, corresponde a la Jurisdicción ordinaria, a la Real si los bienes son laicos y a la eclesiástica si se dan los requisitos anteriormente apuntados.

Por otro lado, el mismo día 19 de septiembre de 1798 se dictó otro Real Decreto, de gran importancia, por el que se incorporaban a la Real Hacienda los bienes de las temporalidades de los regulares de la extinguida Compañía de Jesús<sup>38</sup>, destinándose a la amortización de Vales reales. Los encargados de proceder a la enajenación de dichos bienes serán los Intendentes y Subdelegados «al modo que deben practicarlos con los demás bienes pertenecientes a la Real Hacienda»; se reserva en esta disposición, a los Tribunales inferiores, superiores y supremos el conocimiento y decisión de los pleitos y negocios contenciosos. Sin embargo, el Real Decreto de 2 de febrero de 1803<sup>39</sup> manda que se pasen a la jurisdicción y privativo conocimiento del Consejo de Hacienda, con inhibición del Consejo Real y demás Tribunales, todos los pleitos relativos a reversión e incorporación de bienes y derechos

---

37. Real resolución de 18 de noviembre de 1799, en *Nov. Rec.* I, 5, 23.

38. *Nov. Rec.* I, 5, 24, y T. MARTÍN, op. cit., págs. 69 y 70.

39. *Nov. Rec.* VI, 10, 16.

a la Corona, por lo que parece que, a partir de esta disposición, será el Consejo de Hacienda y su jurisdicción quien conozca de las cuestiones —contenciosas y gubernativas: Sala de Justicia y Consejo del Gobernador, respectivamente— que se susciten en las ventas de estos bienes.

También por Real Decreto de 19 de septiembre de 1798<sup>40</sup> se ordenó proceder a la venta de las fincas y bienes de los Colegios Mayores y destinar su importe a la Caja de Amortización, al interés del tres por ciento. La norma faculta al Superintendente General para que disponga la venta de los bienes y el modo de proceder a ella, debiendo entenderse que aquí terminan las facultades de los órganos de la Hacienda, en lo puramente gubernativo; en todos los asuntos contenciosos será aplicable la norma general: su conocimiento y decisión corresponde a los Tribunales ordinarios.

Estas facultades y distribución de competencias contrasta con la establecida en el último Real Decreto de 19 de septiembre de 1798<sup>41</sup>, por el que se autoriza a los poseedores de mayorazgos, vínculos y patronatos de legos a enajenar sus dotaciones, en donde se dispone que la venta de estos bienes ha de ejecutarse ante las «respectivas justicias ordinarias de los pueblos» donde se hallaren sitios, y que será confirmado por la Instrucción de 21 de octubre de 1800, capítulos 4, 46 y 47<sup>42</sup>, en la que se afirma que los que quieran utilizar esta facultad de enajenar bienes de sus dotaciones, deberán acudir ante las justicias ordinarias de los pueblos donde se hallen sitios, para que se proceda a la ejecución en los términos de las ventas de los establecimientos piadosos.

La diferencia estriba en que en la enajenación de bienes procedentes de mayorazgos no existe intervención administrativa: no corresponde a los Intendentes el ejecutar las ventas, rematar las fincas, etc., sino que se deja al arbitrio de los poseedores de los bienes vinculados que podrán, si así lo desean, acudir a las justicias ordinarias con el fin de proceder a su enajenación, imponien-

---

40. *Nov. Rec.* VIII, 3, 9.

41. *Nov. Rec.* X, 17, 16.

42. *Nov. Rec.* I, 5, 23, nota (9); cfr. DANVILA, *El Poder civil en España*, Madrid, 1886, T. 6, págs. 629 y ss. También ARTOLA, *La Hacienda del Antiguo Régimen*, cit., págs. 419-420.

do los capitales, a continuación, en la Caja de Amortización. Por tanto, esta disposición tiene menos fuerza coactiva puesto que deja en manos de los propietarios su efectivo cumplimiento. Pero, y en eso se asemejan las ventas de las obras pías y Colegios mayores y de los mayorazgos y vinculaciones de legos, los asuntos contenciosos son resueltos, siempre, por la Jurisdicción ordinaria: Corregidores, Alcaldes mayores, Audiencia y Chancillería.

Para organizar todo el plan desamortizador y evitar el concurso de las dos jurisdicciones (civil y eclesiástica), con los consiguientes retrasos de las operaciones, se aprobó por Real Decreto de 11 de enero de 1799 la creación de una Junta suprema para dirigir las enajenaciones y resolver de plano, *sin forma de juicio*, cualesquiera dudas respectivas a su enajenación<sup>42</sup>, haciéndola independiente de cualquier otro órgano o tribunal. Es evidente que las materias objeto de conocimiento por esta Junta Suprema son cuestiones gubernativas, todas las cuestiones que se susciten al vender los bienes pero en tanto no lleguen a hacerse contenciosas, ya que entonces su conocimiento y decisión corresponden a los tribunales ordinarios. A la Junta Suprema, suprimida el 29 de junio de 1799, sustituyó la Comisión Gubernativa de Consolidación de Vales, con las mismas atribuciones y competencias<sup>43</sup>.

### III. LA JURISDICCION DE HACIENDA Y LA DESAMORTIZACION EN EL SISTEMA DE LA CONSTITUCION DE CADIZ

1. La última disposición desamortizadora antes de la Constitución de 1812, fue aprobada por las propias Cortes generales y

---

43. Sobre la creación de la Junta Suprema y sustitución por la Comisión de Consolidación de Vales, vid. HERR, *Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen...*, cit., págs. 49 y ss.; ARTOLA, *La Hacienda del Antiguo Régimen...*, cit., páginas 419 y ss.; vid., también, la evolución legislativa en *Nov. Rec.* I, 5, 23, nota (9).

Téngase, igualmente, en cuenta que la Real Orden de 4 de septiembre de 1801, estableció que el conocimiento de todos los arbitrios destinados a la Consolidación de Vales corresponde al Consejo (de Castilla), y bajo su dirección a la Comisión Gubernativa, Intendente de provincia y Justicias ordinarias, aunque los interesados gocen del fuero militar u otro privilegiado, en *Nov. Rec.* X, 17, 14, nota (6).

extraordinarias por el Decreto de 22 de marzo de 1811, sobre enajenación y venta de algunos edificios y fincas de la Corona, admitiéndose en parte el precio los vales reales y otros créditos<sup>44</sup>. La solución jurisdiccional sigue siendo igual a la de 1798: corresponde a los Intendentes la efectiva realización de las ventas, remates, subasta y ejecución; en definitiva, el conocimiento gubernativo. Las cuestiones y litigios contenciosos no pueden, en cambio, decidirlos ni conocerlos. Sin embargo, al pertenecer estas fincas a la Corona hay que entenderlas sometidas a la Jurisdicción privativa de Hacienda, cuyo conocimiento y resolución es exclusivo con inhibición de todos los otros Tribunales.

2. Pero la Constitución de 1812 va a cambiar el sistema descrito hasta aquí. En desarrollo de las previsiones contenidas en ella, se aprobó por Decreto de 9 de octubre de 1812, el Reglamento de Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, donde se estableció que «cesarán en el ejercicio de Jurisdicción todos los jueces privativos de cualquier clase (excepto eclesiástico y militar); y los negocios civiles y criminales que ocurran se tratarán ante el Juez letrado»<sup>45</sup>. Sin embargo, se exceptuaba también los juzgados de la Hacienda Pública hasta nueva resolución de las Cortes.

No obstante, el Decreto CCCIX, de 13 de septiembre de 1813<sup>46</sup> sobre establecimiento de Juzgados para negocios contenciosos de la Hacienda pública estableció en su artículo 1 que todos los asuntos contenciosos (entre otros los de amortización y reversión) que han venido conociendo los Intendentes y el Consejo de Hacienda, se sustanciarán y determinarán por los Jueces letrados y en segunda y tercera instancia por las Audiencias. Esto se completa al disponer el artículo 14 que «los Intendentes no ejercerán funciones judiciales ni conocerán de los negocios contenciosos de Hacienda» y «ejercerán toda la autoridad gubernativa y económica que les conceden las leyes e instrucciones».

---

44 *Colección de Decretos de las Cortes*, T. 1, págs. 109 y 110. También en T. MARTÍN, op. cit., págs. 166 y 167.

45. Artículo 32 del Decreto de 9 de octubre de 1812; vid., GALLEGO ANABITARTE, *Administración y Jueces...*, cit., págs. 129 y ss.; SANTAMARÍA PASTOR, op. cit., págs. 75 a 78.

46. *Colección de Decretos*, T. IV (1814), págs. 262-266.

En coherencia con esto, las cuestiones que se susciten con ocasión de la ejecución del Decreto 312, de 13 de septiembre de 1813<sup>47</sup>, sobre clasificación y pago de la deuda nacional, en cuyos artículos 17 y 18 se asignan una serie de bienes calificados como «nacionales» para la extinción de la deuda pública, ejecución que comporta la venta de estos bienes nacionales en pública subasta y cuyos ingresos se consignan para el pago de la deuda pública, se distribuirá su conocimiento y resolución, en tanto sean gubernativos o económicos a los Intendentes y Junta del Crédito Público, y su administración a la Dirección del Crédito Público y sus dependencias (art. 15 del Real Decreto de 15 de octubre de 1815)<sup>48</sup>, una vez que se hagan contenciosos, a tenor de lo establecido en el Real Decreto 309, de 13 de septiembre de 1813, corresponderá a las Audiencias y Jueces letrados su conocimiento y resolución.

3. Se observa, por tanto, una traslación de todos los asuntos contenciosos (tanto de Hacienda, Correos, Pósitos, Propios, como contenciosos civiles y criminales) al conocimiento de los Jueces ordinarios y Audiencias. Esta supresión de la Jurisdicción de Hacienda y la resolución de todos los negocios contenciosos en este ramo por los Tribunales ordinarios, dará lugar a una amarga queja<sup>49</sup> por parte de los tratadistas y legisladores, en cuanto que la actividad de la Hacienda (incluso la recaudación de las contribuciones) va a verse continuamente paralizada al ser impugnados todos sus acuerdos ante los Tribunales ordinarios; aquí se echará en falta la existencia de una Jurisdicción, de un procedimiento, que sin merma de la posibilidad de defensa de los particulares, resuelva de forma rápida, eficaz y sin los trámites de los largos y costosos juicios ante los Tribunales ordinarios.

---

47. *Colección de Decretos*, T. IV (1814), págs. 269 a 281; T. MARTÍN, op. cit., págs. 83 y ss.; SANTAMARÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, 1977, págs. 1229 a 1233.

48. *Decretos del Rey*, T. II, págs 704-711, en el que se fijan las bases, clasifica la deuda pública, y aplica los arbitrios que deben entrar en la Dirección del Crédito Público para el pago y extinción de aquélla.

49. Vid. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis*. cit., págs. 84 a 86

#### IV. DE CADIZ A 1845: EL SISTEMA JUDICIAL DE LA HACIENDA Y LA DESAMORTIZACION

1. Con la vuelta al Antiguo Régimen, se repondrá a su anterior situación la Jurisdicción de Hacienda, distinguiéndose igualmente entre asuntos gubernativos y asuntos contenciosos, que en el caso de la Hacienda serán conocidos y resueltos por distintos órganos pero dentro de la misma jurisdicción y manteniéndose fuera de ella, la distribución de los asuntos según su naturaleza: contenciosos, a los Jueces ordinarios y Audiencias, gubernativos, Corregidores e Intendentes.

A este espíritu responden y en este sentido se deberán resolver las cuestiones y litigios ocasionados con motivo de la ejecución de las medidas contenidas en el Reglamento de 1818, aprobado por Real Decreto de 5 de agosto, por el que se determinan los medios de satisfacer la deuda y consolidar el crédito del Estado, en cuyo artículo 21 se encarga al Ministerio de Hacienda (sic) y a la Dirección del Crédito Público la ejecución de las operaciones desamortizadoras, en tanto los expedientes sean gubernativos o económicos.

2. El trienio constitucional vuelve a la situación prevista en Cádiz<sup>50</sup>: el Reglamento de 3 de septiembre de 1820<sup>51</sup> para la venta de fincas consignadas al Crédito Público confirma punto por punto la legislación gaditana; en su artículo 3 dispone que los Jueces de la subasta serán los de primera instancia; que a éstos corresponde el poner en posesión de los bienes a los compradores; por otro lado se establece, artículo 22, que corresponde a la Junta del Crédito Público la resolución de las dudas que se suscitaren en la ejecución de las ventas; y los juicios sobre reivindicación, evicción y saneamiento de las fincas vendidas (por el Crédito Público) se sujetarán a las reglas prevenidas por el derecho, esto es, ante los Tribunales ordinarios. Pero para evitar la paralización o inva-

---

50. Para SANTAMARÍA, *Sobre la génesis*, cit., págs. 85 y ss., se produce una desvalorización de la posición de los jueces, a costa de la manipulación del concepto de gubernativo extendiéndolo y creando lo que él denomina «materias administrativas per se» (pág. 89)

51. *Colección de Decretos de las Cortes*, T VI, págs 87 y ss.

validación de las ventas se establece que no se admitirán demandas de lesión ni cabrá recurso alguno de tanteo, retracto u otra preferencia (art. 19).

Igualmente esta dicotomía gubernativo-contencioso, y su atribución a órganos administrativos (Ayuntamientos y Diputaciones provinciales) los asuntos gubernativos, y a los Jueces ordinarios y Audiencias los contenciosos, se puede contemplar en el Decreto de 29 de junio de 1822 sobre repartimiento de terrenos baldíos y realengos y de Propios y Arbitrios del Reino (arts. 27 a 31).

3. El control judicial de los bienes de Propios experimentan a partir de 1831 un notorio cambio: por Real Orden de 29 de diciembre de 1831<sup>52</sup> los asuntos contenciosos en esta materia deben ser conocidos por los Jueces ordinarios con apelaciones al Consejo de Hacienda. Por Real Decreto de 11 de enero de 1834<sup>53</sup> se suprime la Dirección General de Propios y Arbitrios, creada por Real Decreto de 3 de abril de 1824, sustituyéndola en sus competencias los Subdelegados de Fomento (art. 1), y aboliéndose el fuero activo y pasivo de los citados Propios, debiendo conocer desde estos momentos de los asuntos contenciosos de estos ramos los Tribunales ordinarios breve y sumariamente, según previene la Novísima Recopilación VII, 16, 3, y observándose todos los trámites legales en los juicios de propiedad y de posesión (art. 2).

Es decir, lo que ha sucedido hasta ahora es coherente con la división de las materias en asuntos gubernativos (cuyo conocimiento se otorga a las autoridades administrativas) y asuntos contenciosos de los que conocerán los Jueces ordinarios. En materia de Propios, a partir de la Ley de 3 de febrero de 1823 corresponderá a las Diputaciones el despachar los expedientes de ventas de fincas rústicas y urbanas de los Propios de los pueblos, lo que es confirmado por la Real Orden de 4 de junio de 1837<sup>54</sup>.

4. Por otro lado, también las fincas de la Real Hacienda fueron objeto de desamortización, disponiéndose la venta en subasta de las que no sean de absoluta necesidad o que no sean necesarias

---

52. *Decretos del Rey*, T. XVI (1831), págs. 419-421; vid. ORTIZ ZÚÑIGA, op. cit., pág. 285, nota (1).

53. *Decretos*, T. XIX (1834), págs. 14-16

54. *Reales Decretos*, T. XXII (1837), págs. 308 y 309

para objetos del servicio<sup>55</sup>. El procedimiento de enajenación, subasta y remate, y los requisitos y formalidades serán los mismos que los acostumbrados para la venta de otros bienes; ahora bien, al ser bienes pertenecientes a la Real Hacienda, su fuero y jurisdicción será la privativa de Hacienda, debiendo conocer los asuntos contenciosos que se plantean con ocasión de su venta los jueces de Hacienda y la Sala de Justicia del Consejo de Hacienda.

5. A partir de 1834 se va a operar una serie de reformas en el sistema judicial encaminadas a restaurar, poco a poco, el sistema configurado en Cádiz: por Real Decreto de 24 de marzo de 1834 se suprime el Consejo Supremo de Hacienda creándose en su lugar el Tribunal Supremo de Hacienda con competencia para conocer de todos los asuntos judiciales de este ramo, en apelación (art. 3), y *de todos los negocios contenciosos de la Real Caja de Amortización* (art. 4)<sup>56</sup>. Este Tribunal Supremo de Hacienda es, a su vez suprimido casi a continuación, por el Real Decreto de 13 de septiembre de 1835, pasándose sus competencias en materias contenciosas al Tribunal Supremo de España e Indias<sup>57</sup>. En estos momentos se vuelve a la dicotomía gubernativo-contencioso como fórmula para atribuir la fiscalización de la actuación administrativa a unos u otros órganos, a las autoridades administrativas o a los jueces ordinarios. Pero para evitar las posibles consecuencias negativas de paralización de la actividad de la Administración, como ya sucediera en la primera época constitucional, va a extenderse el ámbito de lo gubernativo, de lo no judicial, a riesgo de no ajustarse a los límites de la propia figura como se verá más adelante, a costa del conocimiento judicial de los negocios contenciosos.

---

55. Vid. Real Orden de 25 de mayo de 1825, en *Decretos del Rey*, T. 10, página 157, y Circular de 9 de septiembre de 1833, de la Dirección General de Rentas en *Decretos*, T. 18, págs. 202 y ss.

56. En realidad, en esta fecha se dictaron cuatro Reales Decretos que suprimieron los Consejos de Estado, Castilla e Indias, creando en su lugar un Tribunal Supremo de España e Indias, además del de Hacienda. Cfr. *Reales Decretos*, T. 19, págs. 162 y ss. Vid., también, para toda esta evolución y modificación orgánica del sistema judicial, SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis...*, cit., págs. 114 y ss.

57. *Reales Decretos*, T. 20 (1835), pág. 374.

6. Confirmando este análisis, se dictarán las normas desamortizadoras de esta época, en donde se recogen las facultades y atribuciones de los Intendentes (resuelven de plano las reclamaciones que se suscitan sobre el acto de distribución y división de las suertes de los bienes que se van a vender; aprueban los expedientes de subasta, los remates, etc.), del Director General de Rentas y Arbitrios de Amortización, de la Junta que debe proceder a la enajenación, pero todo ello dentro de las cuestiones pertenecientes al ámbito de lo gubernativo. Las cuestiones litigiosas, lo contencioso, se resolverán por los jueces ordinarios y Audiencias<sup>58</sup>.

7. Hasta la creación de la Jurisdicción contencioso-administrativa en 1845, el control jurisdiccional de las operaciones desamortizadoras continuará así repartido y configurado sobre los conceptos de lo gubernativo y lo contencioso. Sin embargo, la intervención de los tribunales ordinarios va a verse limitada por la extensión del concepto de lo «gubernativo» a costa de lo contencioso<sup>59</sup>, con el fin de sustraer a los jueces ordinarios el conocimiento de los asuntos, que solamente con violencia podían calificarse de gubernativos; la razón era obvia: se trataba de evitar la paralización de las operaciones desamortizadoras en un momento de crisis de la Hacienda, lo que ocurriría si se permitía acudir a los Jueces ordinarios, y por otro lado, se lograba crear un clima de seguridad para los compradores, ya que únicamente se podía acudir a la Jurisdicción ordinaria, cuando el comprador estaba en plena y efectiva posesión, esto es, cuando se había efectuado y consolidado la enajenación.

Hay tres importantes normas que reafirman todo lo anteriormente expuesto: la primera de ellas es la Real Orden de 25 de

---

58. El procedimiento para llevar a cabo las enajenaciones de bienes nacionales y las facultades del Intendente y demás órganos administrativos, están recogidos en la Real Instrucción de 1 de marzo de 1836, que desarrolla el Real Decreto de 19 de febrero de 1836, por el que se declara la enajenación de los bienes de las suprimidas Corporaciones religiosas, y la Real Instrucción de 2 de septiembre de 1841 para la ejecución de la Ley de la misma fecha, sobre la enajenación de los bienes del clero secular.

59. SANTAMARÍA PASTOR, op. cit., págs. 151 y 152, manifiesta que se manipulan sobre los conceptos de gubernativo y contencioso para convertir en gubernativos bloques enteros de materias que podían o no serlo.

noviembre de 1839<sup>60</sup>, por la que se establece el modo de proceder en los negocios relativos a los arbitrios y derechos del ramo de Amortización, y en la que se establece que los «expedientes sobre la subasta y venta de bienes nacionales son *puramente gubernativos*, mientras que los compradores no estén en plena y efectiva posesión, y terminadas las subastas y ventas con todas sus incidencias. Hasta entonces no están los compradores en el ejercicio del pleno dominio, *ni entran los bienes en la clase de particulares*. Hasta entonces de consiguiente no admitirán los jueces ordinarios de primera instancia recursos, ni demandas relativas a dichos bienes, y a las obligaciones, servidumbres o derechos a que puedan estar sujetos» (art. 4). Igualmente se establece en la citada Orden que «los jueces de primera instancia dejarán expedita la autoridad y jurisdicción de los Intendentes y Subdelegados de la Hacienda pública en los negocios de Amortización, absteniéndose de embarazarlas con competencias voluntarias e infundadas» (art. 2).

Se desprende, claramente, de la norma transcrita la voluntad de alejar y limitar a los jueces ordinarios del conocimiento de los asuntos que se planteen en las ventas y expedientes por enajenación de bienes desamortizados. Para ello se recurre (ya que el sistema jurídico-constitucional no permite otras soluciones, pues sólo a los Jueces ordinarios corresponde conocer de las causas civiles y criminales, y hacer ejecutar lo juzgado, arts. 242 y ss. de la Constitución de Cádiz y art. 63 de la Constitución de 1837) al forzado expediente de declarar como cuestiones gubernativas, y por tanto excluidas del conocimiento judicial hasta tanto se hagan contenciosas, todas las referentes a los expedientes y ventas de bienes desamortizados, aplazando la intervención judicial al momento en que, consolidada la venta, difícilmente podrá el recurrente obtener tutela efectiva, correspondiéndole, además, el probar su mejor derecho que el comprador.

La segunda norma es la Real Orden de 24 de agosto de 1840<sup>61</sup> que vuelve a incidir sobre los conflictos de competencias que surgen entre los Tribunales y la Hacienda, en los negocios de este ramo, declarando que sigue siendo de aplicación en este ramo la

---

60. *Reales Decretos*, T. 25 (1839), págs. 532 a 534

61. *Decretos...*, T. 26 (1840), págs. 298 y 299.

ley 7, título 10, libro VI de la Novísima Recopilación que establecía, a su vez, el conocimiento privativo de las causas y negocios en que tenga interés o experimente perjuicio la Hacienda.

La tercera de las normas citadas es la Real Orden de 9 de febrero de 1842<sup>62</sup> acerca de los expedientes relativos a los bienes que fueron del clero, fábricas y cofradías, en donde se establece que todos los expedientes sobre declaración de estar o no comprendidos en las excepciones del artículo 6 de la Ley de 2 de septiembre de 1841, *se promoverán y ventilarán por el orden gubernativo antes de poder hacerse contenciosos* (art. 1), y su conocimiento corresponde a las Juntas inspectoras de provincia, debiendo oír a la Dirección General de Arbitrios de Amortización y a los asesores de los Intendentes, lo que parece recordar a la institucionalización de la reclamación gubernativa previa para poder demandar a la Administración. Realmente la creación de la Jurisdicción contencioso-administrativa no estaba lejos.

## V. DESAMORTIZACION, REAL HACIENDA Y JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. Así las cosas, parecía que al crearse la Jurisdicción contencioso-administrativa iban a resolverse los conflictos planteados entre jueces y Administración, en esta materia.

La intervención de la Jurisdicción de Hacienda en el control jurisdiccional de las operaciones desamortizadoras, traía su causa en la declaración de «bienes nacionales» de aquellos que son objeto de desamortización, y su consiguiente incorporación a la Real Hacienda, a quien compete su administración, contabilidad y efectiva enajenación, tal como se establece en todas las disposiciones desamortizadoras. Cuando se suprime el Consejo y el Tribunal Supremo de Hacienda, los asuntos contenciosos (juicios sobre propiedad, sobre derechos que recaen sobre las fincas enajenadas) son conocidos por los Tribunales ordinarios, reservándose la resolución de los expedientes, en tanto sean gubernativos, a los órganos y autoridades administrativas.

---

62. *Colección de Decretos*, T 28 (1842), págs. 52 y 53

Cuando aparece la Jurisdicción contencioso-administrativa se va a atribuir, como competencias suyas, el conocimiento y fallo de las cuestiones que pasen a ser *contenciosas* sobre contribuciones y exacciones (facultad típica de la Jurisdicción de Hacienda) y sobre cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos y remates celebrados por la Administración y, en general, sobre todo lo contencioso de los diferentes ramos de la Administración<sup>63</sup>, con lo que parece evidente que sean los Tribunales contenciosos-administrativos quienes conozcan de las cuestiones que se susciten al enajenar los bienes nacionales.

2. Sin embargo, no existe una clara constancia de ello, hasta que la Ley de 20 de febrero de 1850, de bases de la contabilidad general, provincial y municipal establece que «corresponde al orden administrativo la venta y administración de bienes nacionales y fincas del Estado. Las contiendas que sobre incidencias de subastas o arrendamientos de bienes nacionales ocurrieren entre el Estado y los particulares que con él contrataren, se ventilarán ante los Consejos provinciales y el Consejo Real en su caso, si no hubieren podido terminarse gubernativamente con mutuo asentimiento».

Es decir, el viejo concepto de lo contencioso se ha dividido a su vez en dos conceptos: lo contencioso sobre dominio o propiedad, cuyo conocimiento sigue correspondiendo a los tribunales de justicia, ordinarios, y las cuestiones contenciosas de la Administración que no sean sobre propiedad cuyo conocimiento y resolución corresponderá a los Tribunales contenciosos-administrativos.

3. Pero a pesar de todo lo expuesto, la cuestión estaba lejos de resolverse claramente: la Jurisdicción de Hacienda continuó existiendo con competencias únicamente sobre represión de los delitos de contrabando y fraude<sup>64</sup>, y funcionando sus juzgados y subdelegaciones con competencias judiciales.

Será el Real Decreto de 20 de junio de 1852 quien suprima

---

63. Artículos 8 y 9 de la Ley de 2 de abril de 1845, de organización y atribuciones de los Consejos provinciales, y 11 de la Ley de 6 de abril de 1845 sobre organización y atribuciones del Consejo Real.

64. Hasta que se dictó el Real Decreto-Ley de 6 de diciembre de 1868, que la suprimió.

definitivamente tales juzgados, estableciendo que los negocios que tengan carácter judicial sean conocidos por los jueces de primera instancia, y los que tengan carácter contencioso-administrativo pasen a la competencia de los Consejos provinciales y Reales.

4. Como desarrollo de esta disposición, se dictará la Real Orden de 20 de septiembre de 1852<sup>65</sup>, por la que se dictan instrucciones para que se continúen los negocios de Hacienda por los Consejos provinciales y jueces de primera instancia, y en el que se dispone en su artículo 1.º que «corresponde al conocimiento de los Consejos provinciales, y del Real en su caso, las cuestiones contenciosas relativas a la validez, inteligencia y cumplimiento de los arriendos y subastas de los bienes nacionales, y actos posesorios que de ellos se deriven, hasta que el comprador o adjudicatario, sea puesto en posesión pacífica de ellos, y «al de los Juzgados y Tribunales de justicia competentes las que versen sobre el dominio de los mismos bienes, y cualesquiera otros derechos que se funden en títulos anteriores y posteriores a la subasta, o sean independientes de ella».

A partir de este momento, la resolución y conocimiento de las cuestiones que se planteen sobre los bienes objeto de la desamortización irán indisolublemente unidos a las relaciones y conflictos entre la Jurisdicción contencioso-administrativa y la Jurisdicción ordinaria, conflictos que, por otra parte, serán muy numerosos por el especial celo en no perder, unos y otros, sus competencias<sup>66</sup>.

Paradójicamente y por otros motivos, se llega a la solución preconizada por la Jurisdicción de Hacienda: ésta se suprime,

---

65 SANTAMARÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, cit., págs. 111.

66. Claros ejemplos de ello lo constituyen los trabajos de TOMÁS VALIENTE, RODRÍGUEZ FLORES, BORREGO BELLIDO, CASERO LAMBAS y GUTIÉRREZ SARMIENTO, sobre *Jurisprudencia administrativa sobre bienes sujetos a desamortización*, en Actas del III Symposium de Historia de la Administración, Madrid, 1974, páginas 32-95; cfr., igualmente, ALCUBILLA, *Diccionario de la Administración española*, 3.ª ed., Madrid, 1877, T. III, págs. 822 y ss., donde recoge una copiosísima jurisprudencia sobre conflictos entre los tribunales ordinarios y los contencioso-administrativos, por conocer de las incidencias y ventas de los bienes nacionales.

pero el conocimiento, decisión y fallo de las cuestiones relativas a los bienes objeto de desamortización se sustraerán a los Jueces ordinarios, radicándose en una Jurisdicción distinta, y reservando a los Jueces de primera instancia y Audiencias (antes a los Asesores) el conocimiento y resolución de las cuestiones sobre propiedad.

FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ DE CISNEROS CID  
(Universidad Autónoma de Madrid,  
Departamento de Derecho Administrativo)