

La Jurisdicción de Hacienda a finales del Antiguo Régimen

SUMARIO: I. Consideraciones previas.—II. La existencia de una Jurisdicción especial de Hacienda. 1. La existencia de Jurisdicciones especiales. 2. La Jurisdicción de Hacienda en los textos legales y en la doctrina de la época.—III. Los órganos de la Jurisdicción de Hacienda. 1. El Rey como fuente de la Jurisdicción. 2. El Consejo de Hacienda. A) El progresivo recorte de competencias del Consejo de Hacienda. B) La composición y funciones del Consejo de Hacienda a finales del Antiguo Régimen. 3. Los órganos centrales. A) El Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda. B) Otros órganos centrales de la Real Hacienda. 4. Los Intendentes. A) La aparición de la institución y su desarrollo hasta 1749. B) La Ordenanza de Intendentes de 13 de octubre de 1749. C) La evolución normativa sobre la posición y competencias de los Intendentes. 5. Los Subdelegados de Rentas no Intendentes. 6. Los asesores de las Subdelegaciones de Rentas. 7. Otros cargos en las Subdelegaciones. 8. Otras cuestiones. 9. La situación periférica en 1808. 10. Otros órganos competentes para el conocimiento de asuntos contenciosos de determinadas rentas.—IV. El ámbito competencial de la Jurisdicción de Hacienda. 1. Aspectos generales. 2. Los conflictos con otras Jurisdicciones. 3. Los asuntos de contrabando. 4. La Instrucción de contrabando de 8 de junio de 1805. 5. La extensión de lo contencioso con respecto a lo gubernativo.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

El presente trabajo tiene por objeto estudiar la Jurisdicción de Hacienda en los últimos años del Antiguo Régimen. Al hablar de la Jurisdicción de Hacienda, nos estamos refiriendo a la existencia de unos órganos integrados en la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, o sometidos más o menos a ella, que ejercen funciones jurisdiccionales, entendidas estas en un sentido

amplio, porque en el Antiguo Régimen es más apropiado hablar de «lo contencioso» que de «lo jurisdiccional».

Para el estudio de la Jurisdicción de Hacienda a finales del Antiguo Régimen es preciso tener en cuenta la complejidad del régimen jurídico de la Real Hacienda en esos momentos. Por un lado, las normas dictadas en esta época y referidas a la Real Hacienda son extraordinariamente abundantes y contradictorias. Las normas que se dictan no incluyen disposiciones derogatorias ni tablas de vigencias. En muchas ocasiones se dictan disposiciones con el propósito confesado de interpretar o aclarar una norma anterior, y sin embargo realmente la modifican.

Muchas de las normas, además, son de difícil conocimiento para aquellos a quienes afectan, ya que no se publican, pues son meras circulares destinadas a los órganos de la Hacienda o se trata de instrucciones dirigidas a órganos concretos que, en el mejor de los casos, se generalizan. La disposición no se considera una norma de aplicación general que, por tanto, debe ser conocida por los particulares, sino una manifestación de las relaciones jerárquicas entre autoridades, que solo indirectamente –en cuanto que han de ser aplicadas por las autoridades inferiores– vincula a los particulares.

Suele ser también frecuente dictar una disposición para resolver un caso concreto, por ejemplo, como consecuencia de la consulta de un Intendente, que solo se comunica a ese Intendente; y al cabo del tiempo, cuando se plantea un problema similar, se dicta otra disposición en la que se manda cumplir con carácter general lo dispuesto en la primitiva disposición, y es entonces –muchas veces, al cabo de varios años– cuando esta se publica oficialmente.

No hay que olvidar, por otra parte, que en una época de difíciles comunicaciones y de penuria generalizada, ni siquiera la publicación de las disposiciones en la *Gaceta* garantiza su conocimiento, pues las fuentes revelan las dificultades para conseguir este periódico.

Ante esta compleja situación, en esta época se siente la necesidad de una recopilación de Leyes de Hacienda para facilitar su conocimiento¹.

Además, en un sentido opuesto a lo anterior, para estudiar la realidad jurídica del Antiguo Régimen no se puede estar exclusivamente al contenido de las Leyes de la época. Como dice Tocqueville con respecto a Francia, pero que también resulta plenamente aplicable a España, tales Leyes cambian a menudo, pero incluso cuando no cambian, varía la forma de aplicarlas. Las Leyes se dictan pero no se aplican; y se permite hacer como excepción lo contrario de lo que se ordena. Cada solicitante pide que se derogue en su favor la norma establecida, con tanta insistencia y autoridad como si pidiera su cumplimiento. Concorre, pues, una regla rígida y una práctica tolerante, de lo que resulta que «quien pretendiera juzgar al gobierno de aquel tiempo por el conjunto de sus Leyes, caería en los más ridículos errores»².

¹ GALLARDO FERNÁNDEZ, F., *Origen, progresos y estado de las rentas de la Corona de Castilla, su gobierno y administración*, tomo I, 1817, p. 90.

² TOCQUEVILLE, A., *El Antiguo Régimen y la Revolución*, vol. I, Alianza Editorial, Madrid, 1982, pp. 101-102. No obstante, en la materia que tratamos, la forma de legislar (proliferación de

II. LA EXISTENCIA DE UNA JURISDICCIÓN ESPECIAL DE HACIENDA

1. LA EXISTENCIA DE JURISDICCIONES ESPECIALES

Una de las características del Antiguo Régimen era la existencia de numerosas Jurisdicciones especializadas o privilegiadas junto a la ordinaria. Ello era reflejo de una sociedad estamental, dividida en compartimentos estancos, y en la que existía el prurito de proteger las competencias a todo trance³. La existencia generalizada de Jurisdicciones y fueros especiales era algo que pocos cuestionaban, pues aún estaba muy lejano el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley y –como consecuencia– el sometimiento a una única Jurisdicción. Las personas estaban sujetas a diferentes estatutos, y, por tanto, a unas distintas Leyes y a unas distintas Jurisdicciones. Y no solo existían Jurisdicciones especiales por razón de las personas, sino también por razón de las cosas, de determinados delitos, o de determinadas causas. Pues bien, a finales del Antiguo Régimen una de esas Jurisdicciones especiales distinta de la ordinaria era la de Hacienda, debiendo resaltar que cuando a finales del Antiguo Régimen se habla de la Real Hacienda, se refiere a todo aquello que es propio de la estatal, no incluyendo por tanto la de los pueblos y Ayuntamientos.

Se habla de un «fuero de Hacienda», y con ello se alude a una situación privilegiada de esta tanto en lo que se refiere a la Jurisdicción como a la existencia de diversas prerrogativas. Pues bien, la Real Hacienda tiene un fuero privilegiado, en el sentido de que las cuestiones contenciosas que se suscitan con respecto a ella se residencian en los órganos de la propia Real Hacienda.

Estos órganos pueden ejercer funciones tanto gubernativas como contenciosas, dado que es muy corriente que ostenten competencias heterogéneas, por aluvión, dependiendo de circunstancias históricas e incluso meramente personales. Esto no significa que las funciones administrativas y las contenciosas se mantengan confundidas. Existen numerosos testimonios legales que permiten observar que se distingue conceptualmente entre la actividad contenciosa y la actividad gubernativa o administrativa⁴. Cuestión distinta es que ambas actividades puedan ejercerse por unos mismos órganos; o que lo contencioso en esa época no coincida íntegramente con lo que actualmente se entiende por actividad jurisdiccional. A la vista de las fuentes, lo contencioso guarda estrecha relación con lo jurídico, es decir, con el hecho de que surgiera una cuestión de Dere-

disposiciones, conexión de las mismas con los problemas concretos, etc.) permite llegar a un conocimiento presumiblemente bastante exacto de la realidad.

³ TOMÁS Y VALIENTE, F., *El Derecho Penal de la Monarquía absoluta*, ed. Tecnos, Madrid, 1969, p. 188.

⁴ Sobre este punto, GALLEGO ANABITARTE, A., *Administración y Jueces: gubernativo y contencioso*, IEA, Madrid, 1971; también en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* (en adelante, RGLJ), 1971, pp. 237 ss.; y, con nuevas adiciones, en *Poder y Derecho. Del Antiguo Régimen al Estado Constitucional en España. Siglos XVIII a XIX*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2009.

cho, de aplicación de una norma jurídica, a la vista de la cual un interesado formulaba una reclamación basada en esa norma jurídica⁵.

Se han señalado como causas de la existencia de esta Jurisdicción⁶: a) La falta de comunicaciones entre la capital de España y sus provincias; b) La dificultad de la Administración central para vigilar a sus agentes e inspeccionar sus operaciones; c) La falta de uniformidad de los impuestos y de un sistema riguroso de cuenta y razón; d) El hecho de que la administración de justicia podía corresponder no sólo a los jueces de la Real Jurisdicción, sino también a Ayuntamientos, señores jurisdiccionales o sus delegados; e) La inmensa complicación de las Leyes administrativas, que hacía necesaria la existencia de magistrados especiales que, por conocerlas mejor que los ordinarios, las pudieran aplicar con más acierto.

2. LA JURISDICCIÓN DE HACIENDA EN LOS TEXTOS LEGALES Y EN LA DOCTRINA DE LA ÉPOCA

La Novísima Recopilación regula la Jurisdicción de Hacienda en el libro VI, que trata sobre «los vasallos: su distinción de estados y fueros; obligaciones, cargas y contribuciones». Dentro de él, interesan dos títulos. El título IX regula «los empleados en el servicio de la Real Hacienda; su fuero, privilegios y exenciones». Desde un punto de vista sistemático, puede observarse que en este título se contempla la Jurisdicción como un privilegio de las autoridades de Hacienda, es decir, como un fuero por razón de las personas, lo que no es cierto, como veremos inmediatamente. Por otra parte, el título X trata «del Supremo Consejo de Hacienda»⁷.

A finales del Antiguo Régimen, Dou y Bassols publica su monumental obra, que permite conocer la situación de las instituciones en esos momentos. Por lo que se refiere al tema que tratamos, Dou examina «las personas destinadas para la administración de justicia» y distingue, por un lado, los magistrados ordinarios y, por otro, los magistrados privilegiados. Entre estos distingue, a su vez, entre los privilegiados por razón de las personas, por razón de las cosas, por razón de los delitos y por razón de las causas. Pues bien, el autor estudia la «jurisdicción de rentas» al tratar de los magistrados privilegiados por razón de las cosas⁸.

⁵ Según la *Novísima Recopilación* (en adelante, *Nov. R.*), libro 6, título 10, Ley 15, se entendía por pleitos y negocios contenciosos los que «sobre haber contradicción de partes, haya de preceder vista con asistencia de abogados para su determinación».

⁶ *Vid.* «La Exposición de la Comisión General de Codificación de 1861», *vid. RGLJ*, 1871, tomo 39, pp. 118-119.

⁷ MARTÍNEZ MARINA criticaba la oscuridad de este Título, «por estar sembrado de disposiciones contrarias y por contener providencias y reglamentos hechos en diferentes tiempos y variados, según lo exigían las circunstancias». Un exacto copilador —añadía— hubiera reducido todas las Leyes de este Título, si es que merecen el nombre de Leyes, a la 16 y última, por la que se establece una nueva planta de este Supremo Tribunal, «añadiendo o intercalando el resultado útil de alguna de las anteriores» Juicio crítico de la Novísima Recopilación, en *Obras escogidas de MARTÍNEZ MARINA, F., I, BAE*, tomo CXCV, p. 407.

⁸ DOU Y BASSOLS, R. L., *Instituciones de Derecho Público general de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno de cualquier Estado*, ed. Banchs Editor, Barcelona, 1975, tomo II, pp. 432 ss.

Ahora bien, realmente no existe una sola Jurisdicción de Rentas, sino varias. En efecto, algunas rentas tienen Juzgado particular, como ocurre con la renta de correos y de la Superintendencia de caminos, la de la lotería, la de penas de cámara y la de bienes mostrencos. El resto corresponde a lo que podríamos llamar la Jurisdicción «general» de rentas, el ejercicio de la cual corresponde a los Intendentes, al Superintendente General de Hacienda y al Consejo de Hacienda.

Como vemos, Dou no habla de una Jurisdicción de Hacienda, sino de una Jurisdicción de Rentas, porque hay rentas que no se gestionan por la Hacienda, sino por otros ramos, como ocurre con las de correos y mostrencos. En este sentido, podemos entender que la Jurisdicción de Hacienda es aquella que se ejerce por órganos integrados en lo que hoy llamaríamos el Ministerio de Hacienda.

III. LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN DE HACIENDA

1. EL REY COMO FUENTE DE LA JURISDICCIÓN

A finales del Antiguo Régimen, hay un dato fundamental: el Rey es el titular de la soberanía y la fuente de todos los poderes. Por tanto, la jurisdicción de los órganos y autoridades estatales en el Antiguo Régimen es derivada, delegada y dependiente del Rey, ya que la soberanía no se comparte⁹. La fuente del poder es el Rey y a la fuente puede volver lo que de la fuente ha salido, de modo que tiene la posibilidad de avocar cualquier asunto de justicia¹⁰. Bajo su dependencia, integran la Jurisdicción de Hacienda el Consejo de Hacienda, el Superintendente General de Real Hacienda y los Intendentes y demás Subdelegados.

2. EL CONSEJO DE HACIENDA

A) El progresivo recorte de competencias del Consejo de Hacienda

Dentro del ámbito de la Hacienda, el Consejo de Hacienda es el órgano que goza de mayor antigüedad y tradición. En 1523 se constituye como Consejo permanente, con sucesivas reformas a lo largo de los años. Poco a poco se fueron formando Salas especializadas, entre ellas la Sala de Justicia. A lo largo de

⁹ CORONAS GONZÁLEZ hace esta afirmación con respecto al Consejo de Castilla, pero es también aplicable, sin duda, al Consejo de Hacienda y a los demás órganos de la Jurisdicción de Hacienda *Ilustración y Derecho. Los Fiscales del Consejo de Castilla*, MAP, Madrid, 1992, p. 28).

¹⁰ TOMÁS Y VALIENTE, F., De la administración de justicia al Poder Judicial, en *El Poder Judicial en el bicentenario de la Revolución francesa*, Cursos del Centro de Estudios Judiciales, Madrid, 1990, p. 15. En la doctrina de la época, ALCARAZ se refiere a la «general facultad que delega el Príncipe al Superintendente General de su Real Hacienda» (*Método y práctica de los cuatro juicios civil ordinario, sumario de partición, ejecución y general de concurso de acreedores; y método y práctica de los cuatro juicios criminales por el contrabando de rentas reales*, puesto al día por S. ALVARADO DE LA PEÑA), 5.^a ed., Madrid, 1828, p. 150.

todo este tiempo ejerció funciones de muy diverso tipo, en lucha en muchas ocasiones con el Consejo de Castilla y las Chancillerías y Audiencias¹¹.

Sin embargo, con la llegada de los Borbones sus funciones van a ser recortadas. Es cierto que en un primer momento se le reconocía «omnímoda y privativa jurisdicción ordinaria con mero y mixto imperio en todo lo dependiente, e incidente de Hacienda, civil y criminal, con independencia de los demás Consejos, Chancillerías y Audiencias» (29 de enero de 1714); y que el 26 de marzo de 1715 se inhibieron todos los tribunales del Reino, salvo los Superintendentes, Subdelegados y el propio Consejo. Pero ya entre 1717 y 1718 tuvo lugar una importante remodelación del Consejo de Hacienda dirigida a potenciar el papel del Superintendente General, de las contadurías generales y del Tesorero general, en un intento de que el Consejo –en sentido estricto– se limitase a lo puramente judicial¹².

Una disminución más radical de competencias se produjo con las reformas de 1741 a 1749, que transfirieron gran parte de sus poderes al Superintendente General de Real Hacienda, a la Dirección General de Rentas y a los Intendentes y Subdelegados.

Así, el Real Decreto de 16 de noviembre de 1748 afirmaba que «si el Consejo de Hacienda se mezcla en materias peculiares de la Superintendencia General de mi Real Hacienda, contraviene lo que tengo mandado e introduce desorden en el gobierno de las rentas», por lo que se ordenaba al Consejo abstenerse de conocer de las materias pertenecientes al gobierno, custodia y resguardo de las rentas que estaban en administración de cuenta de la Real Hacienda y sus incidentes, hasta que evacuadas enteramente por la Superintendencia General, oyera el Consejo las apelaciones que fueren de conceder en justicia, y aun en este caso se mandaba al Consejo que para instruir debidamente los expedientes tomara los informes necesarios de los Directores que tenían aviso de esta resolución¹³.

Según algunos autores, a mediados del siglo XVIII el Consejo de Hacienda había quedado reducido a poco más que a un órgano honorífico sin apenas ejercicio, sustituido por los Secretarios de Despacho de Hacienda¹⁴. En este sentido, dice Gallardo que con las disposiciones dictadas en esta época no quedaron

¹¹ Sobre el Consejo de Hacienda, *vid.* R. CARANDE, *Carlos V y sus banqueros*, Ed. Crítica y Junta de Castilla y León, tomo II, 1987, pp. 47 y ss.; Carlos J. DE CARLOS MORALES, *El Consejo de Hacienda de Castilla en el reinado de Carlos V*, en *Anuario de Historia del Derecho Español* (en adelante, *AHDE*), 1989, pp. 144 y ss.; GARCÍA CUENCA, T., *El Consejo de Hacienda (1476-1803)*, en la obra dirigida por M. ARTOLA, *La economía española al final del Antiguo Régimen*, tomo IV, Alianza Editorial y Banco de España, Madrid, 1982, pp. 405 ss.; BERMEJO, J. L., *Superintendencias en la Hacienda del Antiguo Régimen*, *AHDE* 1984, pp. 409-447; ARTOLA, M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Alianza Editorial y Banco de España, Madrid, 1982, p. 261; J. M. DE FRANCISCO OLMOS, *Los miembros del Consejo de Hacienda (1722-1838) y Organismos Económico-Monetarios*, ed. Castellum, Madrid, 1997.

¹² FERNANDEZ ALBALADEJO, P., *Fragmentos de Monarquía*, Alianza Universidad, Madrid, 1992, p. 389.

¹³ *Vid.* el texto del Real Decreto en GALLARDO, *op. cit.*, tomo V, Madrid, 1806, pp. 413 y ss.

¹⁴ BERMEJO, J. L., «*Dos aproximaciones a la Hacienda del Antiguo Régimen*», *AHDE*, 1992, p. 227.

al Consejo ni a la Sala de Millones funciones algunas en lo económico ni judicial del cobro y distribución de la Real Hacienda; y solamente se ocupaban estas Salas en algunos negocios de tan poca consideración que casi eran inútiles estos Ministros¹⁵. Correlativamente, la disminución de funciones dio lugar a la disminución del número consejeros.

Pero esa opinión según la cual el Consejo de Hacienda era un órgano meramente honorífico parece excesiva y debe ser matizada, al menos en lo que se refiere a los asuntos contenciosos. Ciertamente el recorte de competencias fue amplio en lo referente a las funciones gubernativas, y además de hecho se le privó de la facultad de avocar asuntos, al contrario de lo que ocurría con el Consejo Real. Ello fue resultado de una evidente lucha por las competencias. Pero no –al contrario de lo que había ocurrido en épocas anteriores– frente a órganos externos a la Hacienda Pública, como eran el Consejo de Castilla, las Chancillerías, Audiencias y los demás órganos de la Real Jurisdicción ordinaria. En estos momentos la lucha se produce entre un órgano tradicional, como es el Consejo de Hacienda, y los nuevos órganos especializados que se habían ido creando en el ramo de la Hacienda, y muy en particular la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y la Dirección General de Rentas¹⁶. La lucha se saldó a favor de estos últimos, y en ella se utilizaron diversos instrumentos, entre los que hay que destacar la llamada vía reservada y, sobre todo, el concepto de lo gubernativo. Tanto la vía reservada como la calificación de un asunto como gubernativo implicaban la exclusión del conocimiento directo del Consejo de Hacienda, y en consecuencia quedaba asignado a esos nuevos órganos, que de esta manera lograban ampliar sus competencias. Se produjo así una redistribución de poder entre los viejos órganos, como el Consejo de Hacienda, y los que iban apareciendo. El Consejo fue quedando arrinconado, pero en vez de suprimirlo o vaciarlo de contenido, se le asignaron los asuntos calificados como «contenciosos».

Ahora bien, no conservó el monopolio del conocimiento de tales asuntos, puesto que –salvo excepciones– solo podía conocer de asuntos en vía jurisdiccional en grado de apelación, no en primera instancia¹⁷. Así, Dou ponía de relieve que este Consejo «es el tribunal de apelación de las sentencias, autos y providencias que dieren los Intendentes, ya con sus facultades nativas, ya con las de Subdelegados de Rentas, como también de las que diere el Superintendente General de Hacienda»¹⁸.

¹⁵ GALLARDO, *op. cit.*, tomo I, pp. 82 ss., en especial, p. 85.

¹⁶ Esto mismo se observa en relación con la Secretaría de Guerra y el Consejo del mismo nombre. Este fue perdiendo funciones en beneficio de aquella, hasta quedar reducidas a las jurisdiccionales y consultivas. Vid. ANDÚJAR CASTILLO, F., *Consejos y consejeros de Guerra en el siglo XVIII*, Universidad de Granada, 1996, pp. 85 ss.

¹⁷ Así, decía ALCARAZ, en relación con los asuntos de contrabando de tabacos, que la resolución del Superintendente General «jamás excede la esfera de político-gubernativa, y quedan a salvo las de justicia en el recurso libre de apelación, instituido por todos derechos, natural, civil, positivo y regio» (*op. cit.*, p. 152). Es evidente, por lo demás, que el fundamento teórico de esta operación de reparto de asuntos contenciosos y gubernativos no se encuentra en las doctrinas de la separación de poderes formuladas por Locke o Montesquieu.

¹⁸ Dou, *op. cit.*, tomo II, pp. 453-454.

El Consejo de Hacienda no se resignó a esa pérdida de poder, aunque con escasos resultados, como lo reflejan una serie de disposiciones que se fueron dictando en el último cuarto del siglo XVIII. Así, habiendo admitido el Consejo de Hacienda la apelación de un auto de perjuicio irreparable en una causa de comiso que estaba en sumario, la Real Resolución comunicada a la Sala de Justicia del Consejo de Hacienda en 1 de octubre de 1779, tras indicar que «SM quería que las primeras instancias de los negocios de Hacienda fueran privativas del Superintendente General y sus Subdelegados», ordenaba que «no se acordasen estas providencias sin grave fundamento»¹⁹.

Asimismo, por Real Orden de 9 de octubre de 1790 hubo que recordar al Consejo de Hacienda el cumplimiento del anterior Real Decreto de 16 de noviembre de 1748 arriba citado; añadiendo que cuando las causas llegaran a él en apelación y entendiera útil alguna modificación en las reglas dadas para el gobierno de las rentas, hiciera la oportuna consulta al Rey²⁰. Se le reconocía, pues, una función consultiva o de propuesta de modificaciones, pero quedando la resolución definitiva en manos del Rey.

La Real Resolución de 18 de junio de 1795 insistía en que el Consejo de Hacienda no se mezclara en los asuntos gubernativos de rentas²¹. Esta disposición se dictó como consecuencia de un expediente seguido por actuaciones del Subdelegado de Rentas de Almería y ordenaba que en lo sucesivo no conociera de modo alguno en materias de recaudación de contribuciones reales, limitándose a prestar a la parte de la Real Hacienda cualesquiera apremios y auxilios que solicitara contra los contribuyentes, sin admitir a estos excusa ni alegación alguna; «pues todo lo relativo a distinguir los casos en que se adeudan o no derechos, y todos los demás puntos y reglas concernientes al mejor recaudo de los Reales derechos y servicios de la Real Hacienda, como propio de la economía y gobierno de ella, toca privativamente a la Administración con sujeción inmediata a este Ministerio de mi cargo y a la Dirección General de Rentas, de donde dimanar las órdenes, y adonde por consiguiente deben acudir con sus quejas para obtener justas providencias los contribuyentes que tuvieren alguna duda en la materia, o se sintieren agraviados; como lo advertirá VS por consiguiente a los que por dichas causas presentaren cualquiera instancia de esta clase en su Juzgado».

Apoyándose precisamente en esta Real Resolución, la Real Orden de 2 de octubre de 1796 establecía que el Consejo de Hacienda no podía conceder moratorias para el pago de los descubiertos que resultaran a favor de la Real Hacienda, ni mezclarse en los asuntos gubernativos de rentas, añadiendo que en lo sucesivo no se admitieran recursos de esta clase (ni tampoco en las Intendencias), «que solo sirven para entorpecer o dilatar las cobranzas».

Por otro lado, dentro del propio Consejo de Hacienda se produjo un trasvase de competencias –con los consiguientes conflictos– entre sus diferentes Salas, en

¹⁹ Vid. el texto de la disposición en GALLARDO, *op. cit.*, tomo I, p. 105.

²⁰ Vid. en GALLARDO, *op. cit.*, tomo V, pp. 415 ss.

²¹ Vid. en GALLARDO, *op. cit.*, tomo V, pp. 411 ss.

concreto entre la Sala de Millones y la de Justicia, pues las apelaciones contra resoluciones del Superintendente General se residenciaban en esta²².

De todo ello cabe concluir que a finales del Antiguo Régimen el Consejo de Hacienda había perdido gran parte de las competencias que ostentaba en periodos anteriores, en beneficio de determinados órganos individuales que fueron surgiendo. Es muy significativo que Dou, al estudiar los órganos de la Jurisdicción de Rentas, examine primero el Superintendente General, luego los Intendentes y deje al Consejo de Hacienda para el último lugar. Por su parte, en 1802 Canga Argüelles hablaba del «estado de nulidad e inercia» en que se encontraba el Consejo de Hacienda, por lo que creía aconsejable una reducción de plazas²³.

B) La composición y funciones del Consejo de Hacienda a finales del Antiguo Régimen

La Novísima Recopilación nos proporcionan una foto fija de la posición del Consejo de Hacienda a finales del Antiguo Régimen²⁴. En efecto, la Ley 16, título 10, libro 6 de la Novísima Recopilación recoge el Real Decreto de 2 de febrero de 1803, que regulaba la composición y atribuciones del Consejo de Hacienda²⁵. Comienza diciendo que la Jurisdicción del Consejo de Hacienda en las materias de su conocimiento es absoluta, privativa e independiente de la del Consejo Real y demás Tribunales. En consecuencia, el Rey lo declara «por de último término, y solo dependiente de mi suprema y soberana autoridad», al igual que lo es el de Castilla. De hecho lo denomina «Supremo Consejo de Hacienda». Iguala asimismo las prerrogativas de los ministros y fiscales con las de los del de Castilla, no pudiendo aquellos solicitar salir o pasar a otro Consejo.

Como consecuencia, prohíbe que se admita la segunda suplicación y el recurso de injusticia notoria contra las sentencias del Consejo de Hacienda, «así en los pleitos fiscales de mi Real Hacienda como en todos los demás, aunque se sigan entre partes y no intervengan como tales mis Fiscales».

²² GALLARDO, *op. cit.*, tomo I, pp. 89 ss., que alude al conflicto surgido entre la Sala de Justicia y la de Millones del Consejo, resuelto a favor de aquella (Resolución de 23 de marzo de 1764).

²³ CANGA ARGÜELLES, *Diccionario de Hacienda*, ed. facsímil de la de 1834, IEF, 1968, tomo II, p. 189.

²⁴ DOU también nos ofrece una descripción de la situación del Consejo de Hacienda cuando escribe su obra (tomo II, p. 454). Lo que ocurre es que, a pesar de ser publicada en el año 1800, realmente fue redactada varios años antes (así, en el tomo III, p. 297, se dice que la obra fue concluida en 1793). *Vid.* MELÁN GIL J.L., «D. Ramón Lázaro de Dou y Bassols y sus Instituciones de Derecho Público», en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, IEA, Madrid, 1970, p. 368.

²⁵ El Real Decreto ampliaba las competencias del Consejo de Hacienda y elevaba su rango, a lo que no parece ajeno el hecho de que el Gobernador del mismo era, desde 1792, el padre de Manuel Godoy. *Vid.* alusiones a ello en el *Diario de Sesiones de las Cortes* (en adelante, *DSC*) de 26 de octubre de 1812, tomo V, pp. 3882-3884.

El Consejo de Hacienda se compone del Gobernador, once ministros de capa y espada (el Gobernador y los tres Contadores generales forman parte de este grupo, no así el Tesorero general), diez ministros togados, tres fiscales y dos secretarios. Con ellos se formarían las Salas siguientes²⁶:

- Sala de Gobierno, compuesta por cuatro ministros de capa y espada, un ministro togado y el Secretario del Consejo.
- Sala de Millones, formada por cuatro ministros de capa y espada, un ministro togado, cuatro diputados de los Reinos y el Secretario de Millones.
- Sala de Justicia, dividida en dos, entre las que se reparten los asuntos:
 - Sala 1.^a, formada por cuatro ministros togados y uno de capa y espada.
 - Sala 2.^a, formada por cuatro ministros togados.
- Tribunal de Contaduría Mayor, formado por cinco ministros y un ministro de capa y espada, que sería el Presidente de este Tribunal en representación del Gobernador del Consejo.

El reparto de asuntos entre las dos Salas de Justicia se haría «como yo dispusiere, a consulta del Gobernador».

A continuación ordenaba que «de los ministros actuales queden por numerarios los más antiguos», y los restantes por supernumerarios, «relevados de la asistencia, para que el excesivo número de ministros no impida la más pronta y fácil substanciación y determinación de los negocios». Se suprimía asimismo la Junta de Juros, cuyas funciones pasaban a las Salas de Justicia.

Por otra parte, debe destacarse la importancia institucional de los Fiscales del Consejo de Hacienda, tanto por sus funciones en los litigios como por los dictámenes que emitían al ser consultados en los asuntos de la competencia del Consejo. Se ampliaba a tres su número, volviendo a la situación anterior al Real Decreto de 1 de marzo de 1752, que los había reducido a dos. Los asuntos se distribuían entre los Fiscales por provincias.

El Real Decreto establecía la competencia del Consejo de Hacienda en los negocios de reversión a la Corona de bienes y derechos que fueron de ella, y debían volver a serlo por la calidad de sus donaciones y enajenaciones; los de tanteo de jurisdicciones, señoríos y derechos anexos; los de tanteo y consunción de oficios enajenados de la Corona (sobre los que hasta entonces habían conocido el Consejo Real, Chancillerías y Audiencias); y los de incorporación a la Corona²⁷. A continuación establecía que se promovieran los negocios de esta clase «como de la primera importancia» por los Fiscales en el Consejo de Hacienda, «por convenir así a mi servicio y ser mucho más fácil promoverlos en dicho Tribunal, por cuanto en sus oficinas existen las razones, noticias y docu-

²⁶ Vid. sobre ello, GARCÍA CUENCA, T., *El Consejo de Hacienda*, cit., pp. 498 ss.

²⁷ Según HERNÁNDEZ DE LA RUA, procedían las demandas de incorporación cuando las ciudades, villas o derechos se enajenaron por título lucrativo declarado nulo por las Leyes; las de reversión procedían cuando las enajenaciones se hicieron por título onerosos, pero no se cumplieron las condiciones de la egresión (*De la organización, atribuciones y deberes del Ministerio Fiscal*, Madrid, 1853, p. 273).

mentos necesarios para ello y su más acertada determinación»²⁸. Asimismo ordenaba que los pleitos de reversión e incorporación, y los de tanteo de jurisdicciones y señoríos, se vieran y determinaran por siete ministros togados al menos; y que los fiscales se repartieran los asuntos por provincias, ordenando asimismo que a estos no se les confirieran comisiones que les distrajeran de tal labor y que pudieran desempeñarse por otros Ministros.

También mandaba pasar al Consejo de Hacienda del de Castilla «con el justo fin de atender a la más continua y útil ocupación» un conjunto muy diverso de asuntos²⁹, «sin perjuicio de conceder en adelante a aquel el conocimiento de otros negocios, si la experiencia acreditare no ser suficientes para su continua ocupación los que le corresponden actualmente». Se hacía, pues, una expresa mención al escaso número de competencias del Consejo de Hacienda, que justificaba la heterogeneidad del asuntos de los que conocía y de los que en lo sucesivo se le podría atribuir.

Además de lo arriba indicado, el Consejo de Hacienda ejercía otras competencias previstas en diversas normas³⁰. Así, el Consejo de Hacienda en Sala de Justicia quedó encargado de conocer las apelaciones de las sentencias dictadas por el Juez privativo de la Real fábrica de porcelana (Real Resolución de 6 de octubre de 1781, incluida en la Nov. R. 6, 10, 16, nota 23), de todos los pleitos y negocios contenciosos, tanto mixtos como relativos a todas las rentas (Resolución de 4 de junio de 1785, incluida en la Nov. R., 6, 10, 15), así como los negocios de los que entendía la Junta general de Tabaco al suprimirse esta (Real Decreto de 17 de septiembre de 1788, incluida en la Nov. R., 6, 10, 13).

A ello hay que añadir la competencia para conocer de las apelaciones en materia de contrabando y fraudes, así como de otras apelaciones contra actos de Intendentes, Superintendente General de Real Hacienda y otros órganos. No obstante, en algunos asuntos se excluyeron las apelaciones: así ocurría con las sentencias definitivas pronunciadas contra empleados infidentes separados de sus destinos (Resolución de 7 de febrero de 1807).

Por lo que se refiere al funcionamiento del Consejo de Hacienda, cabe destacar el grave problema de las dilaciones y tardanzas en la resolución de los

²⁸ No obstante, frente a ello, CANGA ARGÜELLES criticaba que esta competencia correspondiera en primera instancia al Consejo de Hacienda y no a los Intendentes (*Diccionario de Hacienda*, cit., tomo II, p. 13).

²⁹ «Los pleitos pendientes de los Negociados de penas de Cámara y gastos de justicia; de la Comisión de la Real dehesa de la Serena; de la Comisión de la Real acequia de Alcira y proyecto de su continuación en el Reyno de Valencia; de las obras de mi Real Palacio nuevo, y sus agregados de Madrid; y de las Conservadurías del arbitrio de la nieve en Madrid; de los corredores de lonja de Sevilla; Receptores de los Consejos, y si hay otras semejantes; pero sin perjuicio de que continúen estas comisiones en primera instancia a cargo de Ministros de mi Consejo Real, y Audiencia de Sevilla», correspondiendo en lo sucesivo las apelaciones de los pleitos que hubiera en dichos Negociados al Consejo de Hacienda según y en la forma que correspondían hasta entonces al de Castilla.

³⁰ Vid. GARCÍA CUENCA, *El Consejo de Hacienda*, cit, p. 494.

asuntos. Todo parece indicar que estos podían complicarse y eternizarse hasta el infinito³¹.

3. LOS ÓRGANOS CENTRALES

A) El Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda

Como hemos dicho, gran parte de las funciones del Consejo de Hacienda fueron pasando, a lo largo del siglo XVIII a otros órganos. En primer lugar, hay que resaltar la importancia del Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda³². Pero el aspecto que más interesa destacar es que, en los últimos tiempos del Antiguo Régimen, su titular acumulaba otros cargos, y en particular el de Superintendente General de la Real Hacienda³³.

En un primer momento, lo característico de la Superintendencia General fue su finalidad gestora, por lo que el ejercicio de funciones jurisdiccionales constituía un añadido³⁴. Sin embargo, a lo largo del tiempo estas últimas pasaron a adquirir gran importancia.

³¹ Por ejemplo, GALLARDO recoge una disposición con los siguientes antecedentes: se siguió un pleito ante el Consejo de Hacienda y, tras resolver en vista y revista, el Consejo reservó el derecho de la Real Hacienda a reclamar; y como consecuencia el Fiscal formuló demanda ante el propio Consejo de Hacienda (*op. cit.*, tomo II, pp. 54 ss.).

³² Vid. sobre los Secretarios de Estado, ESCUDERO, J. A., *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, IEA, Madrid, 1969; y *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, Editora Nacional (2 vol.), Madrid, 1979. Vid. un resumen referido al siglo XVIII, en DE FRANCISCO OLMOS, *Los miembros*, cit., pp.14 ss. Vid. Novísima Recopilación, libro 3, título 6, Ley 10.

³³ La Superintendencia tiene un origen anterior en el tiempo a la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda. Aquel cargo había aparecido en 1687, en tiempos de Carlos II, nombrándose al marqués de los Vélez (Real Decreto de 31 de enero de 1687). Puede verse una historia de esta institución en GALLARDO, *op. cit.*, tomo I, pp. 124 ss.; y en J. DE LA RIPIA, *Práctica de la administración y cobranza de las rentas reales* (puesta al día por D. M. GALLARD), tomo III, Madrid, 1796, p. 111). Vid. también BERMEJO (*Superintendencias*, cit., p. 413), según el cual Patiño acumuló varios cargos, entre ellos el de Superintendente de rentas generales, que otorgaba competencias administrativas y jurisdiccionales, con inhibición absoluta de otros tribunales, salvo el Consejo de Hacienda, al que se podían apelar los autos y sentencias del Superintendente o Subdelegados. En lo sucesivo, la Superintendencia se concibió como una pieza más a disposición de los Secretarios del Despacho de Hacienda. Por otra parte, desde el nombramiento de Patiño lo normal fue que el Secretario de Hacienda acumulara no solo el cargo de Superintendente General de Hacienda, sino también el de Gobernador del Consejo de Hacienda y presidente de la Junta de Comercio y Moneda, aunque hubo periodos en que no fue así. Desde el nombramiento de Esquilache (diciembre de 1759) hasta el cese del conde de Lerena (marzo de 1792), el Secretario de Estado de Hacienda fue siempre Gobernador del Consejo de Hacienda. A partir de entonces se desvinculan ambos cargos, como ya había ocurrido con la Secretaría de Guerra (25 de abril de 1790) y luego sucedió con la de Indias (13 de julio de 1793) (DE FRANCISCO, *op. cit.*, pp. 15 y 388-389). Al cesar Lerena, Gardoqui fue nombrado Secretario de Estado y de Despacho de Hacienda en propiedad y Superintendente General del cobro y distribución con carácter interino, con la idea de separar el desempeño de los tres cargos (Superintendencia o administración general, Secretaría del Despacho y Gobernador del Consejo de Hacienda) (ESCUDERO, *Los orígenes*, *op. cit.*, tomo I, p. 569). Vid. la crítica hecha por Aranda en 1781 a la acumulación de los tres cargos en ESCUDERO, *Los orígenes*, cit., tomo I, pp. 375-376.

³⁴ BERMEJO, J. L., *Superintendencias*, cit., pp. 429-430.

El Superintendente, como tal, durante mucho tiempo tuvo una estructura a su servicio, no integrada en la Secretaría de Estado³⁵, pero por Real Decreto de 28 de febrero de 1795 (Nov. R., 3, 6, 17) tal estructura fue suprimida, al quedar incorporada la Superintendencia a la Secretaría de Estado.

La importancia del cargo de Superintendente General de Hacienda, como hemos adelantado antes, es creciente a lo largo del tiempo, en detrimento de las competencias del Consejo de Hacienda. Así, por Real Decreto de 19 de enero de 1742 se ampliaron las facultades de aquel a la recaudación y administración de cualquier ramo de Hacienda, nombramiento de Subdelegados, cobro de débitos, teniendo conocimiento de todos estos asuntos en primera instancia, con apelación al Consejo de Hacienda³⁶. Por Real Decreto de 31 de enero de 1742 se concedió al Superintendente General de la Real Hacienda la jurisdicción privativa en los fraudes de rentas y servicios de millones³⁷.

Las amplias atribuciones del Superintendente General quedaron aclaradas y confirmadas por el Real Decreto de 14 de diciembre de 1760 y la cédula del Consejo de Hacienda de 17 de diciembre de 1760, que establecían Instrucciones sobre las facultades de los Subdelegados del Superintendente General de la Real Hacienda³⁸.

Por una parte, el Real Decreto le reconocía como *juex privativo* de todas las rentas y ramos que tocaran o pertenecieran a la Real Hacienda. Como consecuencia, los Intendentes de Ejército y de provincia tenían la mera condición de Subdelegados suyos en todos los asuntos de rentas y sus incidencias (capítulo 4). De esta forma, daba a entender que las competencias judiciales le correspondían al Superintendente en exclusiva como propias, sin perjuicio de que en la práctica fueran ejercidas por otros órganos –los Subdelegados–, que se limitaban a ejercer funciones meramente delegadas. Lo cual implicaba que en cualquier momento el Superintendente podía dar instrucciones acerca del modo de ejercer la subdelegación, avocar los asuntos de que conocieran los Subdelegados (capítulo 5) o pedirlos *ad effectum videndi*³⁹.

Por otra parte, se reconocían al Superintendente General importantes atribuciones en materia de nombramientos, ya que todos sus Subdelegados serían elegidos por él, pudiendo también removerlos discrecionalmente, siempre que no fueran de su satisfacción, «porque siendo juez privativo de todo fraude y

³⁵ Así, en 1714 se había creado una Secretaría de la Superintendencia.

³⁶ GARCÍA CUENCA, *op. cit.*, p. 474, GALLARDO, *op. cit.*, tomo I, p. 75.

³⁷ GALLARDO, *cit.*, tomo I, p. 76; Nov. R., 6, 9, 1.

³⁸ Nov. R., 6, 9, 2. También en GALLARDO, *cit.*, tomo V, pp. 13 ss. Según ARRAZOLA, la Jurisdicción especial contenciosa de la Superintendencia General no estuvo bien delimitada hasta esta disposición de 17 de diciembre de 1760 (*Enciclopedia Española de Derecho y Administración*, dirigida por L. ARRAZOLA, tomo IV, 1851, p. 134, voz «asesor de la Superintendencia General de Hacienda»).

³⁹ Los Intendentes y Subdelegados debían remitir al Superintendente General los autos que hubieran formado sobre asuntos de rentas siempre que se les pidiera originales, y en el ser y estado que estuvieren, para que en vista de ellos diera las disposiciones convenientes (*vid.* GALLARDO, *cit.*, tomo V, p. 15). Según ALCARAZ, el Superintendente General podía pedir los autos a los Subdelegados y avocar su conocimiento, sustanciando y resolviendo, sin perjuicio de apelación al Consejo de Hacienda (*op. cit.*, p. 150).

contrabando que se cometa en perjuicio de las rentas, debe tener entera satisfacción de los Subdelegados que deben conocer de las causas que se formen sobre ellas». Como puede observarse, para esta disposición la independencia funcional no era un valor, ya que se buscaba un juez que gozara de la confianza del Superintendente General y que pudiera garantizar la eficacia de sus cometidos. El nombramiento, además, aseguraba la dependencia jerárquica con respecto al Superintendente General frente a otras instituciones (por ejemplo, el Consejo de Hacienda o el Real, o a otros Secretarios de Estado)⁴⁰. Estas amplias facultades se extendían también al nombramiento de asesores específicos en las causas de rentas o fraudes y contrabando.

Hay que tener en cuenta la importancia de estas facultades, pues determinados cargos eran nombrados por autoridades ajenas al Secretario de Hacienda. Por ejemplo, los corregidores y alcaldes mayores, sobre los que podía recaer la Subdelegación o la asesoría de Rentas, eran nombrados por el Rey con una activa participación de la Cámara de Castilla y del Secretario de Estado de Justicia, sin que en principio tuviera intervención el Secretario de Hacienda⁴¹. Los Gobernadores militares, sobre los que también podía recaer la Subdelegación, eran nombrados por el ramo de Guerra. Es decir, estas personas, en cuanto podían desempeñar cargos de Subdelegados o asesores de rentas, debían contar con una doble confianza.

Todo ello permitía concluir a Dou que, a finales del Antiguo Régimen, el Superintendente General de Hacienda era el magistrado de primera instancia de las rentas reales junto a los Intendentes⁴². Y, según Gallardo, los *asuntos judiciales*, fuesen de *gobierno o de justicia*, quedaron por primera instancia privativos de la jurisdicción del Superintendente General, ejerciéndola en las provincias por medio de sus Subdelegados los Intendentes, y de otros Subdelegados en varios pueblos⁴³.

Canga Argüelles, por su parte, también a finales del antiguo Régimen, describía así el cargo de Superintendente General de la Hacienda: es un supremo magistrado a cuyo cargo se halla la dirección de la Hacienda, el conocimiento de las cargas y rentas del Estado y el escrutinio y elección de los medios conducentes a hacerlos productivos y a llenar el déficit que resulte el cargo y la data. Reúne en sí la suprema y privativa judicatura de todas las rentas; y en su virtud le corresponde el nombramiento de los Subdelegados y la confirmación de las sentencias que estos dieren, recibiendo de ella (de la Superintendencia) los administradores y dependientes las órdenes relativas al cobro de las rentas y

⁴⁰ CANGA ARGÜELLES subrayaba que «los Intendentes de Ejército y provincia, aunque en calidad de tales eran jefes superiores de la Hacienda en las provincias, no eran Subdelegados de Rentas, a no nombrarlos tales el Superintendente General, de cuya autoridad y facultades pende su nombramiento» (*Diccionario*, cit., tomo II, p. 510).

⁴¹ Vid. GÓMEZ RIVERO, R., *El Ministerio de Justicia en España (1714-1812)*, CEC, Madrid, 1999, pag. 333 ss.

⁴² *Op. cit.*, tomo II, p. 432.

⁴³ A lo cual añadía que las apelaciones, *como hacen contencioso el asunto en justicia*, a lo menos desde que la parte apela y se siente agraviado en el derecho que le dan las Leyes, correspondían a la Sala de Justicia del Consejo *op. cit.*, tomo I, p. 89.

contribuciones⁴⁴. Asimismo, señalaba que el Superintendente General es «juez universal de todos los pleitos e incidentes de las rentas», añadiendo que «esta desmedida autoridad, y la parte que se le daba en la distribución de los comisos, siempre que acordara alguna providencia en los procesos, introdujeron la práctica de habérsele de dirigir las sentencias que se dan en las causas de contrabando para su aprobación»⁴⁵.

A la vista de la situación, cabe observar que la relación entre el Superintendente General y el Consejo de Hacienda era muy distinta a la que existía entre el Consejo de Castilla y el Secretario del Despacho de Justicia. Este último no llegó a hacer sombra a aquel, llevando una vida lánguida, motivada por la gran autoridad que conservaba el Consejo Real, al menos durante la primera parte del reinado de Carlos III)⁴⁶.

B) Otros órganos centrales de la Real Hacienda

Una idea recurrente en las fuentes doctrinales y legislativas era la de mirar con gran prevención el aumento de personal, considerando siempre más positivo un recorte que un aumento del mismo. A pesar de ello, a lo largo del siglo XVIII fueron apareciendo cargos de gran importancia.

Hay que destacar, en primer lugar, al asesor del Superintendente General. A finales del Antiguo Régimen ya existe esta figura, pero aún se encuentra poco perfilada⁴⁷.

También hay que destacar los cargos de Directores de Rentas, instituidos en 1740⁴⁸. Según Dou, estos eran una especie de administradores generales de la Real Hacienda de todo el Reino, con las mismas facultades, por lo que a este tocaba, que tenían los administradores principales en cuanto a la provincia respectiva⁴⁹. Una disposición de diciembre de 1749 reguló el gobierno económico y extrajudicial de las Direcciones Generales⁵⁰, y varios años después (15 de febrero de 1761) se regularon las funciones de los Directores Generales de Rentas, entre las que no aparecían las judiciales, que correspondían al Superintendente General y a los Subdelegados. Es este un dato importante, que apunta a la separación de funciones gubernativas y contenciosas para su desempeño por órganos diferenciados. Es más, la calificación como gubernativo de un asunto

⁴⁴ CANGA ARGÜELLES, *Diccionario*, cit., tomo II, p. 515.

⁴⁵ CANGA ARGÜELLES, *Diccionario*, cit., tomo II, p. 12. El autor critica esta práctica, que contrapone a la de los procesos criminales ordinarios, considerando que esta última es más correcta. Según DOU, el Superintendente General de Real Hacienda ostenta la inspección general sobre todas las cosas y personas del ramo, estando todo subordinado a él, para que cele el cumplimiento de las órdenes expedidas por SM *op. cit.*, tomo III, p. 296.

⁴⁶ CORONAS, *Ilustración*, cit., p. 32; ESCUDERO, *Los orígenes*, cit., tomo I, p. 634; S. DE DIOS, *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla*, Diputación provincial de Salamanca, 1986, p. LXXXI.

⁴⁷ La Real Orden 13 de mayo de 1786 aludía al asesor del Superintendente, lo que confirmaba la existencia del cargo en esa fecha (ARRAZOLA, *Enciclopedia*, cit., tomo IV, p. 134).

⁴⁸ GARCÍA CUENCA, *El Consejo de Hacienda*, cit., p. 472.

⁴⁹ DOU, cit., tomo III, p. 297.

⁵⁰ GALLARDO, cit., tomo I, p. 84.

servió también para evitar que «las ciudades, diputados y personeros del común» se mezclaran en los asuntos de rentas, de manera que las reclamaciones de los interesados debían dirigirse al Superintendente General de la Real Hacienda o a la Dirección General de Rentas⁵¹.

En 1799 se adoptó un nuevo sistema de administración de rentas reales con la idea de convertirlo en «más económico y simple» (Real Decreto de 25 de septiembre de 1799), suprimiéndose la Dirección General de Rentas, la Administración general del Tabaco y sus Contadurías y Tesorerías principales⁵². No obstante, la Dirección General de Rentas reaparecería en 1814.

4. LOS INTENDENTES

A) La aparición de la institución y su desarrollo hasta 1749

Entre los órganos no centrales, la figura más relevante es la de los Intendentes de Hacienda en cada provincia del Reino⁵³. La institución apareció en España en tiempos de Felipe V, con una raíces claramente francesas, aunque no con la misma fuerza que en el país vecino. En noviembre de 1711 se nombraron los primeros Intendentes y en 1712 se regularon sus funciones militares. Su implantación supuso la novedad de que no dependían del Consejo de Castilla, sino directamente del Rey a través de sus ministros, lo que originó el recelo de ese Consejo, que se convirtió en el mayor enemigo de la institución⁵⁴.

La Instrucción de 4 de julio de 1718 generalizó la figura de los Intendentes de provincia, asumiendo las funciones de los corregidores en la capital de provincia (salvo en algunas); en las demás poblaciones permanecieron los corregidores⁵⁵.

Como consecuencia de los ataques a los Intendentes por quienes habían visto disminuir sus atribuciones ante su aparición, en 1721 y 1724 se abolían las Intendencias de las provincias donde no hubiera tropas; y se retiraron las competencias en materia de Hacienda conferidas por la Instrucción de 1718⁵⁶.

B) La Ordenanza de Intendentes de 13 de octubre de 1749

En 1749 reaparece con fuerza la figura de los Intendentes. La Ordenanza de Intendentes de 13 de octubre de 1749 reguló con carácter general la institución,

⁵¹ Real Resolución de 26 de enero de 1784, *vid.* en GALLARDO, cit., tomo IV, pp. 103 ss.

⁵² GALLARDO, cit., tomo I, pp. 108-115.

⁵³ Sobre la figura de los Intendentes y su evolución histórica, desde su creación hasta su desaparición, *vid.* por todos ORDUÑA REBOLLO, E., *Intendentes e Intendencias*, ed. Tres Américas, Madrid, 1997. *Vid.* también GONZÁLEZ ALONSO, B., *El corregidor castellano 1348-1808*, IEA, Madrid, 1970, pp. 245 ss.

⁵⁴ ORDUÑA, cit., p. 54.

⁵⁵ ORDUÑA, cit., pp. 60-61; GARRIGÓS PICÓ, E., *Organización territorial a fines del Antiguo Régimen*, en *La economía española a finales del Antiguo Régimen*, cit., tomo IV, p. 34.

⁵⁶ ORDUÑA, cit., pp. 72 ss. Sobre las vicisitudes de los Intendentes en este periodo *vid.* FERNÁNDEZ ALBALADEJO, *Fragmentos*, cit., pp. 389 ss.

que se extendió a todo el territorio, con funciones administrativas, judiciales, militares y financieras⁵⁷.

Aquí nos interesa destacar las funciones jurisdiccionales que ejercían en materia de Hacienda. Como principio general, correspondía a los Intendentes conocer privativamente, y con inhibición de todos Consejos, Chancillerías, Audiencias y Tribunales, excepto el de Hacienda, de todos los asuntos en que tuviera algún interés o perjuicio la Real Hacienda, y de los que afectaran a los productos del Real Erario, tanto en lo que se refería a la cobranza como a todas sus incidencias, anexidades y conexidades (capítulo 52, Nov. R. 6, 10,7). Sobre este punto cabe destacar que las cuestiones sobre la cobranza de las deudas contraídas con la Real Hacienda tenían la naturaleza de contenciosas, al considerar tales procedimientos como juicios ejecutivos⁵⁸.

Asimismo, los Intendentes eran jueces privativos en los asuntos en que pudieran quedar afectados censos, feudos u otros efectos de realengo, cuyo dominio directo, alodial⁵⁹ o feudal, perteneciera a la Real Hacienda, debiendo los poseedores de las cosas gravadas acudir ante ellos a deducir sus derechos o reconocer la superioridad del dominio directo, y a pagar lo que correspondiera, cuya recaudación y demás incidentes eran también de competencia del intendente, «bien entendido que todas aquellas causas en que haya interés fiscal, bursal, formado o futuro, y todas las demás pertenecientes a regalías de mi Real Hacienda, han de pertenecer a su conocimiento». Sin embargo, los asuntos afectantes a derechos y regalías de la Corona debían ser conocidos por los Tribunales a quienes estuviesen aplicadas; en cuyo caso las apelaciones se producirían ante el Consejo de Castilla, Chancillerías o Audiencias según correspondiera; no obstante, una vez decidida la cuestión litigiosa, los Fiscales de los Reales Tribunales debían pasar a los Intendentes sus avisos, a fin de que supieran de quién habían de recaudar la correspondiente pensión (capítulo 53, Nov. R. 6,10,7)⁶⁰.

Asimismo correspondía a los Intendentes el conocimiento de los asuntos sobre laudemios de bienes, en alodio del Real Patrimonio, con apelación ante el Consejo de Hacienda (capítulo 57, Nov. R. 6,10,7)⁶¹. Por el contrario, el conocimiento de los asuntos de derechos de amortizaciones, de los que recaían en Iglesias y manos muertas, si bien correspondía a los Intendentes, lo era con subordinación y dependencia del Consejo de Cámara, a quien estaba confiada la conservación de esta Regalía (capítulo 58, incluido en la Nov. R., 4, 4, nota 14).

Por otra parte, para evitar las competencias «que frecuentemente se suscitan» sobre el fuero de los subalternos y ministros empleados en la administra-

⁵⁷ GONZÁLEZ ALONSO, cit., p. 325. El texto completo de la Instrucción aparece recogido en esta obra, pp. 324 ss. También en GALLARDO, cit., tomo IV, 1806, pp. 354 ss., y en DE LA RIPIA, J., *Práctica*, cit., tomo I, pp. 303 ss.

⁵⁸ DE LA RIPIA, J., *Práctica*, cit., tomo V, pp. 514 ss.

⁵⁹ Alodial significa libre, en contraposición a enfeudado.

⁶⁰ Sobre la interpretación de este capítulo 53, *vid.* GALLEGO ANABITARTE, A., «Los cuadros del Museo del Prado», en *Estudios en Homenaje al Profesor Mesa Moles*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981, p. 283.

⁶¹ Los capítulos 52, 53 y 57 aparecen incluidos en la Nov. R., 6, 10, 7.

ción y resguardo de la Real Hacienda, se atribuía el conocimiento de todos los asuntos civiles o criminales que procedieran de sus oficios o por causa de ellos a los Intendentes de los que dependían, con apelación al Consejo de Hacienda. Sin embargo, en los delitos comunes, juicios universales, tratos y negocios particulares de los referidos subalternos, debían quedar sujetos a la Real Jurisdicción ordinaria (capítulo 64, incluido en la Nov. R., 6, 9, 6).

Otros capítulos, por el contrario, no aparecen recogidos en la Novísima Recopilación. Así, el capítulo 60, después de reconocer que las rentas generales, la de tabaco y estafetas con sus agregados y los negocios de moneda y comercio se gobernaban privativamente por juntas y ministros, añadía que los Intendentes conocerían, en sus respectivas provincias y primera instancia, de todas las causas y negocios que se ofrecieran en estas rentas, como en las demás que pertenecieran al Real Erario⁶². El capítulo 61, referido a las causas de fraudes contra las rentas de la Real Hacienda, se remitía al entonces vigente Real Decreto de 19 de noviembre de 1748, pero con posterioridad se dictaron varias disposiciones sobre la materia, en especial la de 1760, a la que ya nos hemos referido, y la de 1805, sobre las que volveremos después.

En cuanto a los asuntos sobre confiscaciones, mientras los bienes estuvieran en mero secuestro o embargo, debían conocer las Chancillerías y Audiencias hasta que se declarase la confiscación. Pero una vez pronunciada sentencia y mandada ejecutar, correspondía exclusivamente a los Intendentes proceder a la percepción y cobro de los bienes confiscados, así como el conocimiento de todas las cuestiones que se suscitaban sobre la materia. Para ello se establecía que los Fiscales les comunicarían los embargos que procedieron a la confiscación, a fin de proceder a la recaudación, pero obrando con subordinación al Tribunal o ministro encargado de estos asuntos (capítulo 54).

Determinados Intendentes, además, asumían ciertas funciones. Es el caso de los Intendentes de la antigua Corona de Aragón, que ejercían las competencias que anteriormente correspondían a los Bailes generales⁶³.

C) **La evolución normativa sobre la posición y competencias de los Intendentes**

La posición y las competencias de los Intendentes sufrieron diversas vicisitudes con posterioridad a 1749. Una primera novedad se produjo con la Real cédula de 5 de marzo de 1760, en virtud de la cual los Intendentes de provincia y Ejército conocerían en lo sucesivo de todos los negocios de justicia, economía, policía y gobierno comprendidos en los primeros 40 capítulos (salvo el 23)

⁶² Este capítulo constituye una especificación de los dispuesto en el capítulo 52, y como tal, quedó sin objeto tras la unificación producida por el Real Decreto de 1799, al que ya antes hemos hecho referencia.

⁶³ No obstante, los negocios del Real Patrimonio nunca se confundieron con los de la Real Hacienda. La organización de las bailías se mantuvo independiente, continuando, en particular, el asesor y el Fiscal del Patrimonio Real (COS Y GAYÓN, *Historia jurídica del Patrimonio Real*, Madrid, 1881, p. 129). Vid. especialmente, BRANCHAT, V., *Tratado de los derechos y regalías*, Valencia, 1784.

de la Ordenanza de 1749, como corregidores solamente, y solo en el distrito de su corregimiento. Por ello, las apelaciones y recursos en estos negocios debían ir a las Audiencias y Chancillerías⁶⁴. Es claro que ello revelaba la lucha del Consejo Real, Chancillerías y Audiencias por recuperar espacios de poder.

Frente a ello, diversas disposiciones trataron de salvaguardar las competencias de Hacienda. Así, el Real Decreto de 10 de junio de 1760 insistía en que el conocimiento de las causas de rentas y demás pertenecientes al Real Patrimonio, incluso el de Valencia, correspondía privativamente a los Intendentes, sin que se pudieran mezclar en ellas los demás tribunales de justicia⁶⁵.

En igual sentido, y en el ámbito de la lucha contra el contrabando y fraude, se reforzó la posición del Superintendente General, asegurando una mayor dependencia de los Intendentes, tanto en su nombramiento como en su actuación (Real Decreto de 14 de diciembre de 1760). A ello nos hemos referido anteriormente. Es clara la relación entre este Real Decreto y la Real Cédula de 5 de marzo de 1760. Por un lado, el Real Decreto era coherente con la reducción territorial de las competencias de los Intendentes. Por otro lado, reforzaba la posición del Superintendente General en lo referente al nombramiento de los Subdelegados de Rentas y a su control en los asuntos de contrabando y fraude, en un momento en que se establecía que las apelaciones en los asuntos de gobierno y policía correspondían a las Chancillerías y Audiencias.

Poco después se separaban del Intendente las funciones de los corregimientos (Real Cédula de 13 de noviembre de 1766, recogido en la Nov. R., 7, 11, 26). Hasta entonces las Intendencias reunían funciones de hacienda, guerra, policía y justicia. Estas dos últimas se cedieron a los corregidores, y en cuanto a las de hacienda y guerra, los Intendentes quedaron subordinados en lo contencioso a los tribunales superiores respectivos, y en lo gubernativo a la vía reservada.

A finales del Antiguo Régimen el Intendente ejercía fundamentalmente funciones administrativas. Había un claro predominio de las funciones gubernativas sobre las judiciales, lo que es importante, pues en aquellas la relación era directa con el Secretario de Hacienda y con el Rey; en cambio en los asuntos judiciales podía interponerse el Consejo de Hacienda. Por lo que se refiere a las funciones judiciales, los Intendentes eran jueces privativos de rentas, sin perjuicio de las superiores facultades del Superintendente General, al que se hallaban subordinados, pudiendo este dictar instrucciones, avocar los asuntos para su resolución o pedirlos *ad effectum videndi*. Además, en materia de contrabando y fraude, estaban obligados a consultar las sentencias al Superintendente General⁶⁶. Con-

⁶⁴ Nov. R., 7, 11, 24, nota 6.

⁶⁵ Está incluido en la Nov. R., 6, 10, 8. Vid. GALLARDO, «Prontuario de facultades, obligaciones de los Intendentes, administradores, tesoreros y demás empleados de las rentas reales», incluido en el tomo V de *Origen, progresos*, cit., pp. 20-21.

⁶⁶ La expresión «consulta», en la terminología de la época, significa que el Intendente o Subdelegado debían remitir las sentencias que dictaran al Superintendente General, para que este las aprobara o modificara. No ha de entenderse, pues, como sinónima de «solicitud de un informe». El Superintendente General ostentaba competencias plenamente decisorias, no de mero informe.

tra las resoluciones judiciales de los Intendentes cabía, por regla general, apelación ante el Consejo de Hacienda.

Por su parte, Canga Argüelles resumía así las competencias de los Intendentes en lo judicial⁶⁷: a) Sobre los delitos y faltas que cometieren los empleados en el ejercicio de sus funciones; b) En las dependencias de rentas y demás en que tenga interés la Hacienda; c) En los pleitos e instancias sobre laudemios, quindenios, censos enfiteúticos y demás derechos alodiales del Patrimonio Real de Valencia; d) En las causas de fraude en las rentas generales, tabaco y demás; e) Todo ello con inhibición de las Audiencias y demás tribunales Reales, por ser privativa la jurisdicción de la Intendencia en dichas causas.

5. LOS SUBDELEGADOS DE RENTAS NO INTENDENTES

En el ámbito territorial de las Intendencias podían existir partidos fiscales, a cuyo frente se hallaban los Subdelegados de partido⁶⁸. Pues bien, las competencias judiciales como Subdelegados de Rentas no solo correspondían a los Intendentes, sino también a esos Subdelegados de partido.

Por otra parte, en 1799 se crearon las provincias marítimas de Cádiz, Málaga, Santander, Alicante, Cartagena y Asturias⁶⁹. Al frente de cada una de las cinco primeras se encontraba un Gobernador, y al frente de la sexta se encontraba el Regente de la Real Audiencia. Todos ellos ejercían las funciones de Subdelegado; de modo que cuanto se disponía por Reales Ordenes e Instrucciones con respecto a los Intendentes de provincia, debía extenderse a estos Subdelegados (Instrucción de 30 de julio de 1802, capítulo 1, art. 21).

Normalmente los Subdelegados de Rentas que no eran Intendentes ejercían otras funciones principales, es decir, el cargo suponía la acumulación de funciones a otras de muy diferente contenido⁷⁰. Era muy corriente, por ejemplo, que las funciones de Subdelegado fueran asumidas por los corregidores.

Los Subdelegados ejercían competencias que correspondían al Superintendente General de Hacienda, fundamentalmente en materias de contrabando y fraude. En las causas de rentas de sus partidos ejercían las mismas facultades y

⁶⁷ *Diccionario*, cit., tomo I, p. 651.

⁶⁸ La denominación «partido» es confusa en esta época. Por un lado, es el ámbito al que extiende su competencia un Subdelegado de Rentas; por otro, es una agrupación de pueblos para el gobierno municipal (equivalente a sexmos, rodas, jurisdicciones, merindades, ochavos, cuartos, tierras, etc). A fines del siglo XVI había en Castilla 31 partidos fiscales y 39 receptorías; con los Borbones, los partidos fiscales pasaron a 79 (GARRIGÓS PICÓ, cit., pp. 43 y 45). Este autor incluye mapa con las provincias y partidos fiscales en el siglo XVIII (p. 99).

⁶⁹ *Vid.* GARRIGÓS, cit., p. 51. *Vid.* posteriores vicisitudes de provincias económicas y partidos fiscales en pp. 51 ss.; *Vid.* también BURGUEÑO, J., *Geografía política de la España constitucional: la división provincial*, CEC-BOE, 1996, pp. 56 ss. La provincia de Alicante fue reintegrada a Valencia en 1805 y la de Santander puede darse por extinguida en 1808 (BURGUEÑO, cit., p. 59).

⁷⁰ En la mecánica administrativa del Antiguo Régimen era muy frecuente la acumulación de oficios. *Vid.*, para la época de los Austrias, J. GARCÍA MARÍN, *La burocracia castellana bajo los Austrias*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1976, pp. 146-157. *Vid.* también J. A. ESCUDERO, *Los orígenes*, cit., tomo I, p. 636.

jurisdicción que los Intendentes en los suyos (Real Declaración de 27 de febrero de 1756), lo cual debió plantear numerosas cuestiones competenciales que obligaron a dictar numerosas disposiciones. Dado que tales disposiciones trataban de resolver con carácter general una cuestión concreta planteada, muchas veces podían resultar contradictorias entre sí. Así, mientras que la Real Orden de 6 de febrero de 1789 otorgaba la competencia en las causas de aprehensión de fraude al Subdelegado del distrito en el que estuviera destinada la partida que hizo la aprehensión; en cambio la Real Orden de 8 de enero de 1790 otorgaba la competencia, en las causas por aprehensiones hechas por las partidas de Resguardos (es decir, por la fuerza encargada de luchar contra el contrabando) reunidas de varias jurisdicciones, al Subdelegado del territorio o jurisdicción en que se ejecutaran; y la Real Orden de 3 de marzo de 1803 la otorgaba con carácter general a los Subdelegados de partido para conocer y sustanciar las causas de contrabando y fraude de rentas que ocurrieran en sus distritos, sin excepción de las de generales⁷¹.

Como consecuencia, las relaciones entre Intendentes y Subdelegados de partido fueron confusas y conflictivas, lo que obligó a dictar reiteradas disposiciones resolviendo conflictos entre ellos. Así, son muy significativas las Resoluciones de 18 de enero de 1780 y 21 de febrero de 1780, en las que se insistía en que los Subdelegados dependían jerárquicamente del Intendente, lo que refleja que aquellos no aceptaban de buen grado esta subordinación⁷².

Ambas Resoluciones se dictaron como consecuencia de las discrepancias surgidas entre el Intendente de Extremadura y el Subdelegado de Plasencia. El problema derivaba de que, en los títulos que se despachaban por la Superintendencia General a los Subdelegados de los partidos como jueces privativos de todas las rentas, se les nombraban por tales con entera subordinación al Intendente respectivo, y con prevención de que debían remitirle cualesquiera autos en el estado que tuvieren siempre que se les pidiera. La Real Orden de 21 de febrero de 1780 aclaraba que ello no debía servir para privar a los Subdelegados de partido del conocimiento de los asuntos que se siguieran en su Juzgado, sino que su finalidad era que, cuando por alguna de las partes se diera queja de agravio a los Intendentes, estos podían pedir los autos, los cuales, después de reconocidos, debían ser devueltos al mismo Subdelegado, al que el Intendente podía hacer las prevenciones oportunas para que se arreglara a las Reales Instrucciones; en su caso, el Intendente también podía dar cuenta a la superioridad. No obstante, añadía la Real Orden que, para proceder con la debida circunspección a llamar los autos, el Intendente debía pedir previamente informe al Subdelegado por si con él cesaban los motivos que influyeron a pedirlos, informe que el Subdelegado estaba obligado a enviar.

Sobre ello insistía la Instrucción General de 4 de octubre de 1799, ya citada, que, si por un lado reiteraba que, en lo gubernativo, los Intendentes tenían el superior conocimiento de los asuntos de su provincia; en cambio, en lo judicial, con respecto a los asuntos que llevaban los Subdelegados de partido podían

⁷¹ Sobre todo ello, *vid.* GALLARDO, cit., tomo V (*Prontuario*), p. 54.

⁷² GALLARDO, cit., tomo V, pp. 428 ss.; y tomo I, p. 104.

pedir los autos de dichos asuntos, pero solo *ad effectum videndi*, sin poderles privar de su conocimiento⁷³.

Y en el mismo sentido se pronunciaba la Instrucción General de rentas reales, aprobada el 30 de julio de 1802, que regulaba la autoridad, facultades y obligaciones de los Intendentes y Subdelegados, contadores de provincia y de partido, administradores generales y de partido, Tesoreros y depositarios, y demás empleados⁷⁴. Según el capítulo I, artículo 1.3, los Intendentes debían celar sobre la pronta y debida administración de justicia por los Subdelegados de los partidos, a quienes siempre que lo exigiera el bien del Real servicio podían pedir las causas que pendieran en sus Juzgados a efectos de verlas, y hacerles inmediatamente las prevenciones que estimasen oportunas para su continuación; en caso de no considerarla arreglada, podían proponer al Superintendente General, con remisión de ellas, lo que juzgaran más conveniente. Según el artículo 29, lo dicho respecto a los Intendentes de provincia era aplicable a los Gobernadores Subdelegados en las nuevas provincias de Cádiz, Málaga, Santander, Alicante, Cartagena y Oviedo.

6. LOS ASESORES DE LAS SUBDELEGACIONES DE RENTAS

Hay que destacar una figura de gran importancia, los asesores de las Subdelegaciones de Rentas, que auxiliaban a los Intendentes y Subdelegados, dirigiendo los asuntos judiciales de los tribunales de Hacienda. La Ordenanza de Intendentes de 1749 establecía que cada uno de los Intendentes de provincia debía tener uno o dos tenientes letrados que ejercieran la jurisdicción contenciosa, civil y criminal, unida o separadamente, como se hallase establecido (capítulo 2, recogido en la Nov. R., 7, 11, 24).

Dada la importancia de la figura, era fundamental la cuestión de su nombramiento. La Ordenanza de Intendentes establecía que debían ser aprobados por los Consejos, Chancillerías o Audiencias, y nombrados por el Rey, para lo cual el Consejo de Cámara debía proponer, para cada una de dichas tenencias o Varas de Alcalde Mayor, tres sujetos hábiles de ciencia y conciencia, pudiendo también el Rey escoger a quien no estuviera incluido en la terna.

Sin embargo, ello colocaba a los asesores fuera del control del Superintendente General de Hacienda. Recuérdese además que la Real Cédula de 5 de marzo de 1760 asignaba las competencias señaladas en los primeros 40 capítulos de la Ordenanza de Intendentes a estos en cuanto corregidores. Por ello, el Real Decreto de 14 y la Cédula del Consejo de Hacienda de 17 de diciembre de 1760, ya citado varias veces, tras reconocer que, según la Instrucción de 1749, los alcaldes mayores eran los asesores ordinarios de los Intendentes en todas las

⁷³ GALLARDO, cit., tomo V, p. 22.

⁷⁴ Esta Instrucción derogaba a la de 4 de octubre de 1799. Según su Preámbulo, pretendía restablecer a los Intendentes en su autoridad y facultades con arreglo a las Instrucciones de 13 de octubre de 1749 y de 10 de noviembre de 1760. Entre otras cosas, suprimía las Juntas de provincia y de partido que existían previamente. *Vid.* en GALLARDO, cit., tomo V, pp. 140 ss. La Novísima Recopilación la recoge parcialmente (libro 6, título 9, Ley 5).

causas y negocios de su conocimiento, sin embargo, si esto fuera perjudicial para la Real Hacienda, en las causas de rentas o de fraudes y contrabando, siempre que los Intendentes tuvieran motivos para no asesorarse con los alcaldes mayores, podían proponer al Superintendente General a un sujeto de su entera satisfacción, para que con su aprobación nombrara otro asesor. Como puede observarse, se concedía al Intendente la facultad de proponer al Superintendente General el nombramiento de un asesor de su confianza, y ello tanto en los asuntos de fraudes, como en los de rentas, concepto este indudablemente más amplio que aquel, ya que abarcaba no solo los asuntos penales, sino también los civiles⁷⁵.

Insistía en ello el Real Decreto 10 de marzo de 1764, según el cual tanto los Intendentes como los Subdelegados podían asesorarse con el alcalde mayor más moderno, con algún Ministro de Audiencia o Chancillería, o con cualquier letrado de su mayor satisfacción, previa la aprobación del Superintendente General (Nov. R., 7, 11, 25). Con ello se derogaba también una anterior norma según la cual la asesoría de rentas correspondía al más antiguo⁷⁶.

Nuevamente se insistía en la cuestión en la Circular a los Intendentes de 22 de abril de 1805, para que los corregidores y alcaldes mayores que estuvieran encargados de las asesorías de rentas cumplieran con exactitud sus encargos, pues en su defecto debían conferirse dichas asesorías al letrado de mayor confianza⁷⁷.

Otra cuestión fundamental era la de si los Intendentes y Subdelegados respondían de las actuaciones judiciales que realizaban con apoyo de los asesores. Según el Real Decreto de 22 de agosto de 1793 (Nov. R., 11, 16, 9), los Intendentes y demás Jueces legos que tuvieran asesor con nombramiento real no eran responsables de las consecuencias de las providencias y sentencias que dictaran con acuerdo y parecer de dicho asesor, el cual quedaba como único responsable. El Juez no estaba autorizado para nombrar a valerse de asesor distinto al nombrado, pero si en algún caso creyera tener razones para no conformarse con su dictamen, podía suspender el acuerdo o sentencia y consultar a la superioridad, con expresión de los fundamentos y remisión del expediente⁷⁸.

⁷⁵ Esta práctica se generalizó en seguida (ARRAZOLA, *Enciclopedia*, cit., tomo IV, p. 131, voz «asesor de rentas»). Según parece, una vía de nombramiento era la de ascenso desde las abogacías fiscales (*vid. DSC*, sesión de 31 de octubre de 1812, tomo V, p. 3998).

⁷⁶ GALLARDO, cit., tomo V, p. 262. Para el caso de Valencia, *vid. P. MOLAS RIBALTA, La Audiencia borbónica del Reino de Valencia (1707-1834)*, Universidad de Alicante, 1999, p. 88: el asesor solía ser uno de los ministros de la Audiencia. Con la libre elección por el Superintendente se trataba de evitar «lo arriesgado que está mi Real servicio, dejando a la suerte y variación de los alcaldes mayores la confianza de los graves y delicados negocios que penden de las Intendencias, y requieren no solo que sea el asesor un hombre escogido, sino de la satisfacción del Intendente».

⁷⁷ Lo mismo debía hacerse con los demás empleados de los Juzgados de Rentas. La Real Orden de 18 de noviembre de 1805, sobre asiento que debían ocupar los asesores de las Intendencias en los remates o arrendamientos de rentas, daba a entender quiénes desempeñaban los cargos de asesores: ministros de las Audiencias u honorarios de ellas, alcaldes mayores y abogados.

⁷⁸ CANGA ARGÜELLES (*Diccionario de Hacienda*, cit., tomo I, p. 104) justificaba la responsabilidad de los asesores precisamente por reputarse legos en cuestiones jurídicas a Intendentes y Subdelegados. Normalmente los Intendentes no se reclutaban entre juristas, sino entre cargos

Otro aspecto a destacar es el retributivo. Por Real Orden de 17 de marzo de 1761 se establecía que los asesores de los Gobernadores y corregidores dejaran de percibir las ayudas de costa de que gozaban por rentas, por tener sus derechos reglados por arancel, y porque los Subdelegados de Rentas debían darles alguna parte de los decomisos que declararan, con lo que quedaban compensados por su trabajo⁷⁹.

Una última cuestión a destacar se refiere a las relaciones del asesor con otros cargos de las Intendencias y Subdelegaciones. Anteriormente hemos hecho referencia al manejo de las categorías de lo contencioso y de lo gubernativo como una forma de justificar la asunción de competencias por parte de las Secretarías del Despacho frente al Consejo de Hacienda. Pues bien, en las Intendencias y Subdelegaciones indudablemente se produjo una lucha similar entre los órganos judiciales (con su figura principal, el asesor) y los puramente administrativos (administradores, contadores)⁸⁰. La calificación de un asunto como gubernativo suponía la intervención exclusiva de los órganos administrativos, mientras que la calificación como contencioso suponía la entrada en escena de los Juzgados de Rentas, con todo lo que ello llevaba consigo.

7. OTROS CARGOS EN LAS SUBDELEGACIONES

En las Intendencias y Subdelegaciones de partido había una serie de cargos de mayor o menor importancia, con funciones de naturaleza administrativa. Entre ellos hay que hacer especial hincapié en la figura de los administradores. A finales del Antiguo Régimen se regían por la Instrucción de 30 de julio de 1802 (capítulo III)⁸¹.

administrativos de Hacienda (tales como contadores o tesoreros) o militares (tales como comisarios de guerra) (vid. ESCARTÍN, E., «La Intendencia de Cataluña en el siglo XVIII», en *Hispania*, extra núm. 9, Madrid, 1978, p. 55).

⁷⁹ GALLARDO, cit., tomo IV, p. 86. No obstante, la Real Orden de 9 de noviembre de 1761 establecía que a los alcaldes mayores de las Intendencias se les continuaran los sueldos que se les tenían consignados (GALLARDO, cit., tomo IV, p. 30). La Real Orden de 28 de julio de 1799 contenía una lista de los corregidores y alcaldes mayores que recibían sueldos o ayudas de costa (Soria, Toro, Guadalajara, Córdoba (2), Ferrol, Granada, Ronda, Salamanca, León, Ciudad Real, Segovia, Sevilla, Zamora, Cuenca, Extremadura, Valladolid, Toledo, Ávila, Murcia, Burgos, Jaén, Palencia).

⁸⁰ Vid. sobre ello, referido al Real Patrimonio en Valencia, GARCÍA MONERRIS, C., *La Corona contra la Historia. José Canga Argüelles y la reforma del Real Patrimonio valenciano*, Universidad de Valencia, 2005, en el que se expone el choque, en lo referente al Real Patrimonio del antiguo Reino de Valencia, entre el asesor Branchat, partidario de la vía judicial; y el contador del Ejército de Valencia, Martínez de Irujo, partidario de la vía administrativa.

⁸¹ Anteriormente algunas rentas tenían administración separada, como la de rentas generales o de aduanas, tabacos y otras. Pero por Real Decreto de 25 de septiembre de 1799 se produjo la unificación en una sola Administración en cada capital de provincia de las rentas provinciales y sus agregados, y las de salinas y tabacos, permaneciendo únicamente Administraciones de aduanas en los puertos habilitados para comercio. En desarrollo del Real Decreto de 25 de septiembre de 1799 se dictó una extensa Instrucción general de 4 de octubre de 1799 sobre facultades y obligaciones de los Intendentes en lo gubernativo y directivo de todas las rentas, y las de los contadores, administradores, tesoreros, comandantes y jefes del Resguardo, y sobre las juntas provinciales.

Lo que aquí más nos interesa de la figura es su posición en los pleitos de Hacienda y su relación con los Fiscales, que fue conflictiva en muchas ocasiones.

Los administradores de la Real Hacienda eran representantes, apoderados o agentes de los derechos del Rey, con las consiguientes facultades⁸². Así, tenían la condición de Fiscales en las causas de contrabando⁸³.

Por su parte, la Real Orden de 29 de septiembre de 1777 resolvía una cuestión planteada en la Intendencia de Aragón, estableciendo que las instancias (escritos) judiciales se hicieran a nombre de los administradores generales de Rentas, y que estos fueran los que defendieran las causas relativas al gobierno, manejo y exacción de reales derechos y castigo de defraudadores⁸⁴. Los administradores, en este sentido, eran los representantes de la Real Hacienda, de forma que el promotor fiscal solo concurría como abogado, con los dictámenes y escritos que de él exigiera el administrador general, que era quien representaba la parte general de la Real Hacienda⁸⁵. De esta forma se resolvía el conflicto con los abogados fiscales, dándose preeminencia a los administradores en los asuntos y causas de rentas.

En igual sentido de potenciación de las facultades de los administradores, la Real Orden de 3 de septiembre de 1783 añadía que estos podían elegir a los abogados que juzgaran más convenientes para la defensa de los asuntos de rentas cuando no hubieran sido nombrados por el Secretario de Estado o la Dirección General de Rentas. Y la Real Orden 1 de marzo de 1802 insistía en que los administradores eran responsables en los pleitos de Real Hacienda, como sus principales agentes y representantes.

Doctrinalmente, Canga Argüelles decía que los administradores de Rentas eran los promotores fiscales de las causas, «con quienes se entienden las demandas, traslados y notificaciones, pero como son legos, al igual que los Intendentes, deben aconsejarse de los abogados fiscales, en cuya unión firmarán»⁸⁶. Trazaba así un paralelismo entre los Intendentes y sus asesores, por un lado, y los administradores y abogados fiscales, por otro.

Asimismo hay que destacar la figura del escribano, de gran importancia en los asuntos contenciosos. Los Intendentes podían elegir escribano de su satisfacción para los asuntos de rentas, donde no estuvieran enajenadas las escribanías de ellas y de la Superintendencia (capítulo 68 de la Instrucción de Intendentes de 1749)⁸⁷.

Vid. en GALLARDO, cit., tomo V, pp. 20 ss. Se trata de lo que podríamos calificar de Reglamento orgánico, contemplando los distintos cargos y autoridades del Ministerio y de las provincias, regulando sus funciones, fundamentalmente las administrativas.

⁸² GALLARDO, *op. cit.*, tomo V (*Prontuario*), pp. 115-117.

⁸³ DOU, cit., tomo III, p. 311 l, remitiéndose al capítulo 6 de la Instrucción de 22 de julio de 1761.

⁸⁴ GALLARDO, cit., tomo IV, pp. 8-10; DOU, cit., tomo III, p. 312.

⁸⁵ En cambio, en los negocios y recursos contenciosos sobre derechos y regalías del Real Patrimonio parece darse a entender que el representante era el Fiscal.

⁸⁶ *Diccionario*, cit., tomo II, p. 12.

⁸⁷ La Real cédula de SM dada a 24 de agosto de 1765 aprobaba el arancel de los derechos que se debían percibir en la escribanía de la Superintendencia General de la Real Hacienda, en las

8. OTRAS CUESTIONES

Las normas regularon otras cuestiones de importancia. Así, por lo que se refiere a los supuestos de ausencias y enfermedades, los Intendentes y Subdelegados de Rentas serían sustituidos en el ejercicio de todas sus funciones relativas a los ramos de Rentas y Propios por los Contadores de provincia y partido respectivamente, y a falta de estos por los administradores, tesoreros y depositarios (Resolución de 5 de enero de 1806). Sin embargo, los administradores no debían conocer como jueces de los asuntos en los que hubieran intervenido como parte en nombre de la Real Hacienda. En tal caso, debían encargarse de su continuación los tesoreros y depositarios⁸⁸.

En caso de fallecimiento de algún Intendente, si resultara contra él algún débito u obligación a favor del Fisco, debía entrar al conocimiento el Intendente o Juez de Rentas que se hallase en el pueblo hasta su reintegro total. Evacuado este acto, y puesta en autos certificación del pago total a la Real Hacienda, debía entregarlo al juez ordinario para la división y adjudicación de los efectos restantes entre los herederos y demás que resulten interesados a dichos bienes (Real Orden de 12 de marzo de 1799)⁸⁹. Estas previsiones eran también aplicables en caso de fallecimiento de administradores, contadores y demás dependientes de la Real Hacienda.

9. LA SITUACIÓN PERIFÉRICA EN 1808

Tras examinar la organización existente, es interesante conocer la realidad a final del Antiguo Régimen⁹⁰. Así, la Guía de Hacienda de 1808, por ejemplo, recoge los cargos existentes.

En primer lugar, están los Intendentes de Ejército de Andalucía, Aragón-Navarra-Guipúzcoa, Caracas, Castilla la Vieja, Cataluña, Extremadura, Galicia, Habana, Mallorca y Valencia-Murcia.

de los Juzgados y Subdelegaciones de Alcabalas, Cientos y Millones, Tabaco y demás rentas reales; en la del Juzgado de los cuatro Maestrazgos de las Ordenes; en la del Tribunal de la Regalía de Casa de Aposento; y en las de los demás Juzgados, Subdelegaciones y Comisiones de la Corte que dimanaran de la vía de Hacienda (GALLARDO, cit., tomo IV, pp. 34-44). La Real cédula de 7 de mayo de 1782 aprobaba los aranceles de derechos de relatores, escribanos de cámara y de diligencias, Procuradores y Porteros del Consejo de Hacienda y de las Juntas de Comercio y Moneda, Tabaco y cualesquiera otra que se forme con Jurisdicción suprema por la vía de Hacienda (GALLARDO, cit., tomo IV, p. 44 ss).

⁸⁸ Vid. GALLARDO, cit., tomo V (*Prontuario*), p. 147, que menciona la Instrucción de contadores de 29 de enero de 1788 (art. 76); la Instrucción de 30 de julio de 1802 (art. 28 y 29 del capítulo I) y las Reales Órdenes de 31 de octubre de 1802 y de 5 de enero de 1806.

⁸⁹ GALLARDO, cit., tomo V, p. 271. Vid. también la Nov. R., 10, 21, 8.

⁹⁰ Entre 1799 y 1805 tuvo lugar una importante reforma territorial, promovida por el Consejo de Hacienda y el Secretario de Hacienda Miguel Cayetano Soler, que BURGUEÑO concreta en los siguientes puntos (*op. cit.*, pp. 55 ss): a) creación de provincias marítimas, a lo que ya nos hemos referido; b) supresión de la provincia de Toro en 1803; c) redefinición de los límites provinciales, particularmente en Castilla.

Hay Intendentes de provincia, que se dividen en 1ª clase (Burgos, Córdoba, Granada, León, Madrid, Toledo); 2ª clase (Ciudad Real, Cuenca, Jaén, Murcia, Salamanca, Segovia, Zamora) y 3ª clase (Ávila, Guadalajara, Palencia, Poblaciones de Sierra Morena y Soria).

Hay Subdelegaciones de Rentas de provincias marítimas y otras de interior (Asturias, a cuyo frente está el Regente de la Audiencia; Bilbao; Cádiz, a cuyo frente está el Gobernador de la plaza; Cartagena, a cuyo frente está el Gobernador de la plaza; Ibiza; Málaga, a cuyo frente está el Gobernador de la plaza; Menorca; Navarra, a cuyo frente está el Regente del Consejo Real; Sanlúcar; San Sebastián; y Vitoria, a cuyo frente está el Gobernador de las Aduanas de Cantabria).

En los Juzgados puede haber varios abogados fiscales y varios escribanos (por ejemplo, en la Intendencia de Andalucía hay varios, especializados por tributos: rentas generales, tabaco, millones).

En los partidos existentes en las Intendencias hay Subdelegados, que son los que llevan el Juzgado.

Se observan numerosas acumulaciones de cargos. Por ejemplo, en Valladolid el asesor es oidor de la Chancillería. En Galicia, el asesor es un oidor de la Real Audiencia; y el Fiscal es a la vez Fiscal de la Audiencia. Muchos asesores son a la vez corregidores y alcaldes mayores.

En los partidos suele haber abogados fiscales y escribanos; en unos partidos hay asesor, en otros abogado, en otros no consta ni uno ni otro. En el partido de Orense el Subdelegado de Rentas es el corregidor. En Vigo el Subdelegado es el comandante general de la provincia de Tuy. En el partido de Alcalá la Real (que depende de Granada) el corregidor desempeña el cargo de Subdelegado de Rentas; y el alcalde mayor, el de asesor. En las Intendencias de Jaén, Segovia, Soria y Toledo el asesor es el corregidor. En Ciudad Rodrigo el Subdelegado es el Gobernador de la plaza; en Ocaña, el Gobernador militar y político; en Algeciras, el Comandante general del Campo de Gibraltar. En ocasiones no se indica ningún título de los que desempeñan los cargos.

En Madrid el Intendente es el corregidor; el asesor es el teniente más antiguo del corregidor. El Intendente es Subdelegado principal de Rentas generales y demás ramos estancados, excepto las provinciales; hay dos jueces comisionados, otro es Subdelegado principal de alcabalas, millones y demás rentas provinciales; hay un asesor de rentas generales y ramos estancados.

En Navarra se distingue: el Virrey y Capitán General es el encargado de la Subdelegación en lo gubernativo, directivo y económico de las Rentas Reales de este Reino. Dentro del Tribunal de rentas están la Subdelegación de Tablas (el Subdelegado es el Regente del Consejo Real de Navarra); la Conservaduría del Tabaco (hay un juez conservador que es el del Consejo Real de Navarra); el Tribunal de la Junta en apelación del Juzgado de Tabaco (presidente nato es el virrey; juez nato el Regente y además hay tres oidores); y el Tribunal de contrabando (son jueces el Regente y un oidor).

Por otro lado, hay ciertos Juzgados especiales. Por ejemplo, el de las salinas de la Mata y Orihuela; y la Superintendencia de las Reales Fábricas de tabaco

de Sevilla. En Baleares, además del tribunal de la Intendencia, está el Juzgado de Temporalidades del Reino y el Juzgado del Real derecho de amortización y Real sello. En Menorca está el Tribunal del Real Patrimonio de Mahón, aunque sus miembros son los mismos que los del Juzgado de Rentas.

10. OTROS ÓRGANOS COMPETENTES PARA EL CONOCIMIENTO DE ASUNTOS CONTENCIOSOS DE DETERMINADAS RENTAS

Aparte de los Intendentes y Subdelegados de partido, existían otros órganos que conocían de los asuntos contenciosos surgidos en relación con determinadas rentas. Es el caso de la Renta Real de Lotería, cuyo gobierno y dirección correspondía al Superintendente General de Hacienda, en que se contemplaba la existencia de un Subdelegado para decidir los asuntos contenciosos peculiares de dicha renta, con apelación al Consejo de Hacienda, así como un promotor fiscal para la defensa de los derechos de la Real Hacienda (Instrucción de 31 de julio de 1776).

Carlos III nombró un juez privativo para entender en todo lo perteneciente a la Real Fábrica de Porcelana y en las causas de sus empleados. El conocimiento de las apelaciones contra las resoluciones de ese Juez correspondía al Consejo de Hacienda (Resolución de 6 de octubre de 1781, incluida en la Nov. R., 6, 10, nota 23).

Otras rentas, en cambio, estaban gestionadas por órganos no encuadrados en la Secretaría de Estado de Hacienda, motivo por el cual no son objeto de este estudio, ya que tampoco correspondían a esta Secretaría o a sus órganos dependientes el conocimiento de los asuntos contenciosos. Era el caso de la renta de correos y de los asuntos de caminos y de bienes mostrencos, que correspondían a órganos dependientes de la Superintendencia General de Correos y Caminos, integrada en la Secretaría de Estado. Tampoco correspondían a órganos dependientes de la Secretaría de Hacienda los asuntos contenciosos de las penas de cámara⁹¹.

IV. EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA JURISDICCIÓN DE HACIENDA

1. ASPECTOS GENERALES

Por lo que se refiere al contenido de las materias propias de la Jurisdicción de Hacienda, hay que tener en cuenta que se concebía de una manera muy amplia, tanto en el aspecto subjetivo como en el objetivo, incluyendo asuntos tanto penales como civiles.

⁹¹ Dou, cit., tomo II, pp. 458-465. *Vid.* Real Decreto de 8 de octubre de 1778, Nov. R., 7, 35, 7.

Por lo que se refiere a la extensión subjetiva, gozaban del fuero de Hacienda todos los empleados de esta, pero solo en cuanto afectaba al ejercicio de sus funciones. Ya vimos en su momento lo dispuesto en el capítulo 64 de la Ordenanza de Intendentes de 1749, que reservaba a estos el conocimiento de los asuntos de los empleados en la administración y resguardo de la Real Hacienda que procedieran de sus oficios o por causa de ellos, con apelación al Consejo de Hacienda. En igual sentido, la Real Cédula de 21 de octubre de 1785 declaraba que el conocimiento de los asuntos sobre nombramientos de repartidores de reales contribuciones o de su exención pertenecía a los tribunales de la Real Hacienda⁹². Pero además se trata de un fuero atractivo, en cuanto que en determinados casos los eclesiásticos, extranjeros y militares no podían invocar sus fueros privilegiados⁹³.

Por lo que se refiere a la extensión objetiva, correspondía a la Jurisdicción de Hacienda conocer de cualquier asunto en que esta pudiera ser sujeto activo o pasivo. Debe destacarse, por su importancia, el conocimiento de las causas por contrabando y defraudación, sobre lo que luego hablaremos.

No obstante, en ocasiones fue necesario restringir el excesivo ámbito que pretendía darse al fuero de Hacienda. Así ocurrió en el supuesto contemplado en la Declaración del Consejo Real de 16 de enero de 1804. En efecto, la Real Cédula de 6 de diciembre de 1785 estableció una serie de formalidades que se debían guardar en los arrendamientos de tierras para no defraudar los Reales derechos⁹⁴. La disposición era confusa, porque atribuía competencias a Intendentes, Consejo, Chancillerías y Audiencias del territorio, es decir, tanto a órganos de la Jurisdicción de Hacienda como de la ordinaria. Apoyándose en esa Real Cédula, los Intendentes entraron a conocer de asuntos contenciosos sobre desahucios y arrendamientos de tierras, precio y tasa de tales arrendamientos, es decir, asuntos estrictamente civiles propios de la Jurisdicción ordinaria. Pues bien, la citada Declaración de 16 de enero de 1804 estableció que el conocimiento de los Intendentes en los asuntos de la contribución extraordinaria y temporal del 6 y 4 % sobre las rentas líquidas de los propietarios de las 22 provincias de Castilla y León en lugar de la de frutos civiles, se extendía solo a lo gubernativo, pero no a lo contencioso sobre desahucios y arrendamientos de tierras, precio y tasa de los mismos arrendamientos, ni sobre las demás particularidades e incidencias que surgieran. De ahí que las apelaciones de las Justicias ordinarias en estos asuntos no debían ir a los Intendentes, sino a las Chancillerías y Audiencias, como ocurría con anterioridad a la Cédula de 6 de diciembre de 1785⁹⁵.

⁹² Se dictó como consecuencia de un conflicto surgido entre el Intendente de Valladolid y el alcalde mayor de Rueda. *Vid.* GALLARDO, cit., tomo II, 1832, pp. 97 ss. La disposición está recogida en la Nov. R., 6, 22, 18.

⁹³ *Vid.* DOU, cit., tomo II, pp. 432 ss. *Vid.* también FONSECA, «Contrabando y defraudación», *RGLJ*, tomo 74, 1889, p. 150.

⁹⁴ *Vid.* GALLARDO, cit., tomo II, pp. 18 ss.

⁹⁵ GALLARDO, *op. cit.*, tomo III, p. 327, Nov. R., 10, 10, 5.

2. LOS CONFLICTOS CON OTRAS JURISDICCIONES

La existencia de numerosas Jurisdicciones especiales provocó numerosos conflictos entre ellas. Como dice Tomás y Valiente, los conflictos entre tribunales de distintas Jurisdicciones entorpecían la Administración de Justicia, pues suponían una serie interminable de dilatorias cuestiones de competencias, que enfriaban los ánimos y daban tiempo a las negociaciones y a las súplicas o peticiones de ayuda a altos personajes cortesanos⁹⁶. De hecho, la Jurisdicción de Hacienda entró en conflicto con otras Jurisdicciones en numerosas ocasiones⁹⁷.

Aquí nos interesan especialmente los numerosos conflictos que se produjeron en Valencia entre los Intendentes (sucesores del antiguo Baile general) y la Jurisdicción ordinaria con motivo de los pleitos para la defensa y recuperación del Real Patrimonio por parte de aquellos. Tales conflictos llegaron en ocasiones, respectivamente, al Consejo de Hacienda y al Consejo Real, teniéndose que formar una Junta de dos miembros por cada Consejo y uno nombrado por el Rey, para su resolución⁹⁸.

Por su parte, el Real Decreto de 10 de junio de 1760, que ya antes hemos mencionado, confirmaba la autoridad y jurisdicción concedida a los Intendentes para conocer privativamente de todos los ramos de la Real Hacienda. En principio, el Intendente de Valencia debía conocer de todo lo que había conocido el Bayle general. Pero la Audiencia había venido admitiendo instancias y deteniendo el curso de las causas con competencias. Ante esta situación, el Real Decreto ordenó que la Audiencia se abstuviera de conocer de los expedientes y causas en que se tratara de intereses del Real Patrimonio y rentas Reales. Y además aprovechaba para declarar que los tribunales ordinarios debían abstenerse en lo sucesivo de conocer de estas materias y de plantear competencias; pasando a las Intendencias y Juzgados de Rentas todos los expedientes que tuvieran relativos a tercerías y diezmos reales, bienes alodiales, bursales y demás ramos de contribuciones y derechos Reales, para que procedieran a sustanciarlos y determinarlos privativamente con apelaciones al Consejo de Hacienda. No obstante, no parece que este Real Decreto se respetara excesivamente, como lo prueba el hecho de que los conflictos jurisdiccionales entre

⁹⁶ *El Derecho Penal*, cit., p. 188. R. SALAS manifestaba en 1821, para justificar la abolición de fueros especiales, que «es increíble el tiempo que los jueces de privilegio gastaban en competencias, que casi siempre protegían la impunidad, porque cada uno de estos jueces, más que como tal, obraba como un protector y defensor de sus aforados» (*Lecciones de Derecho Público Constitucional*, CEC, Madrid, ed. 1982, p. 257).

⁹⁷ Vid. «Los conflictos resueltos entre el Consejo de Hacienda y otros órganos» en GALLARDO, *op. cit.*, tomo I, pp. 102 ss.

⁹⁸ Vid. C. CORONA MARZAL, *La política ilustrada en Valencia: los intendentes y el Real Patrimonio (1759-1770)*, en *Coloquio internacional Carlos III y su siglo*, Actas, tomo II, UCM, Departamento de Historia Moderna, Madrid, 1988. Según la autora, la Audiencia de Valencia se convirtió en la defensora de los señores frente al Patrimonio Real. Vid. también GARCÍA MONERRIS, C., *La Corona contra la Historia*, cit.; y *Rey y señor. Estudio de un realengo del país valenciano (La Albufera, 1761-1836)*, Ayuntamiento de Valencia, 1985.

Intendentes y los tribunales siguieran siendo muy abundantes en Valencia, y que fuera necesario reiterar la observancia de su cumplimiento⁹⁹.

3. LOS ASUNTOS DE CONTRABANDO

La materia del contrabando es del mayor interés, pues forma lo que podríamos llamar un ordenamiento sectorial específico, con pretensiones de exhaustividad. En efecto, se trataba de una materia «sensible», y por tanto, especialmente regulada desde muy pronto, tanto en el aspecto orgánico como en el competencial y procedimental¹⁰⁰.

Reiteradamente hemos hecho mención al Real Decreto de 14 de diciembre de 1760, dictado «para hacer frente a los graves perjuicios causados por el contrabando y la defraudación», según el cual todo contrabando de tabaco, extracción de moneda, oro, plata en barras o pasta, caballos, machos y ganado y cualquier fraude de derechos de aduanas, rentas provinciales y demás que se administren por cuenta de la Real Hacienda, se han de comprender bajo el nombre de contrabando, porque se falta a los bandos que prohíben la introducción o extracción de cosas vedadas, y se usurpan los derechos que están impuestos por Leyes y Reales disposiciones en los géneros de lícito comercio (cap. 3)¹⁰¹.

En ejecución de lo establecido en el capítulo 17 de ese Real Decreto se dictó la Real Cédula e Instrucción de 22 de julio de 1761, sobre el método y reglas para instruir los procesos de contrabando, uniformando la legislación penal de contrabando y fraude y la de procedimientos en esta materia¹⁰². En la materia se manifiesta plenamente el principio de atracción del fuero de Hacien-

⁹⁹ Resolución de 7 de octubre de 1806, recogido en el Suplemento a la Nov. R., 7, 10, 2.

¹⁰⁰ Anteriormente existían jueces de contrabando. Por Decreto de 6 de junio de 1741 se abolió definitivamente el Juzgado de contrabando de mar y tierra, pasando tales asuntos al Ministerio de Hacienda, sus Subdelegados y dependientes, y en su defecto, a las justicias ordinarias, con apelaciones al Consejo de Hacienda. Posteriormente por Decretos de 31 de enero de 1742 y 29 de noviembre de 1746 se declaró que su conocimiento correspondía al Superintendente General de Real Hacienda, inhibiendo a todos los demás jueces y tribunales. Finalmente, y sin hacer mención a otras disposiciones, la Cédula de 17 de diciembre de 1760 estableció las facultades del Superintendente General en la materia (J. MARCOS GUTIÉRREZ, *Práctica criminal en España*, tomo II, Madrid, 1805, pp. 46 y 34). Desde otro punto de vista, vid. A. ANGULO, *Las puertas de la vida y la muerte: la Administración aduanera en las provincias vascas (1690-1780)*, Universidad del País Vasco, 1995. Este libro ofrece una extensa información acerca de un importante sector de la Real Hacienda en las provincias vascas durante el siglo XVIII: características del personal encargado, relaciones clientelares, conflictos existentes, etc.

¹⁰¹ Vid. DOU, cit., tomo VIII, pp. 49 ss.

¹⁰² Es de utilidad para conocer el tema el libro de ALCARAZ, ya citado, aunque es bastante confuso. El autor incluye un ejemplo de causa (pp. 154-161). Este autor divide el juicio de aprehensión en 8 tiempos: 1) aprehensión del fraude, 2) declaración de testigos y guardas (= actos preparatorios del juicio), 3) prisión del reo (= real citación), 4) confesión (= contestación), 5) acusación fiscal (=demanda), 6) defensas y pruebas del reo (= prueba), 7) auto definitivo que declara bien hecho el comiso (= sentencia), 8) ejecución (= ejecución) (p. 188). A continuación pone un ejemplo de causa con persona reo de fraude de extraer sedas y efectos prohibidos del Reino (pp. 190-192), y luego un ejemplo de causa por fraude de los derechos de aduanas (pp. 206-207). Por último, incluye un ejemplo de causa de fraude de los derechos de Millones con reos ausentes (pp. 210-215).

da. Frente a este en materia de contrabando no hay fuero ni privilegio que exima: quedan sujetos el ejército de tropa y armada, los ministros inferiores del tribunal de la Inquisición, los de las Reales Órdenes Militares y Cruzada, y los dependientes y criados de Real Casa. Y tampoco se atiende al lugar (por ejemplo, los sitios Reales; los coches del Rey; las casas particulares)¹⁰³.

4. LA INSTRUCCIÓN DE CONTRABANDO DE 8 DE JUNIO DE 1805

La Real Cédula e Instrucción de 8 de junio de 1805 vino a sustituir a la de 1761, regulando el modo de proceder en las causas de fraude de la Real Hacienda¹⁰⁴.

La Instrucción distinguía cuatro clases de causas: aquellas en que hay aprehensión de fraude y reos (caps. I-VIII); aquellas en que no hay aprehensión de fraude, pero sí reos presentes (caps. IX-X); las causas por denuncia (caps. XI-XII); y las causas en rebeldía (caps. XIII-XV).

Entre las normas incluidas en la primera clase (que hace las funciones de proceso tipo), cabe destacar que el Subdelegado proveerá auto sobre aprobación o desaprobación de prisión de los reos, y sobre el comiso (capítulo IV); se regula la confesión de los reos (capítulo V); el traslado a la parte del Fisco para la acusación y el posterior traslado al reo, con recibimiento de prueba (capítulo VI). Tras la práctica de la prueba se dicta la sentencia con citación de las partes, con acuerdo del asesor (cap. VIII). Desde que se hace la aprehensión hay que dar cuenta al Superintendente General por si quiere avocar los autos o hacer alguna prevención al Subdelegado. Pronunciada sentencia, hay que remitirla al Superintendente General en consulta con los autos originales¹⁰⁵.

Se regula también un procedimiento abreviado para los casos de fraudes de rentas provinciales, generales o de aduanas de géneros estancados y de prohibido comercio, siempre que el valor de lo aprehendido y la multa no exceda de mil reales. En estos casos, se procede al sobreseimiento previa declaración del comiso y la imposición de multa (cap. XXII). Asimismo se regulan las penas que deberán imponerse irremisiblemente probado el fraude, contemplando el comiso, costas, presidio, multa, etc. (caps. XXVI a XXXIX).

¹⁰³ ALCARAZ, *op. cit.*, pp. 152-153.

¹⁰⁴ La Instrucción de 1805 viene a ser con escasas diferencias similar a la de 1761. *Vid.* una exposición general sobre las causas de contrabando en J. MARCOS GUTIÉRREZ, *Práctica*, cit., tomo II, 1805, pp. 44 ss. Resulta curiosa la vida de la Instrucción de 1805. Tras su entrada en vigor los autores siguieron refiriéndose a la normativa anterior de 1761 como si esta continuara vigente (*vid.*, por ejemplo, el libro de ALCARAZ, que confusamente invoca la Instrucción de 1805 y las anteriormente vigentes; igualmente ocurre con J. MARCOS GUTIÉRREZ, *Práctica*, cit., tomo III, 1818, pp. 117 ss). Pues bien, tras la entrada en vigor de la Ley Penal de Contrabando de 1830, tanto los autores como los propios legisladores continuaron considerando vigente la Instrucción de 1805.

¹⁰⁵ Las sentencias no tenían que ser motivadas. *Vid.* TOMÁS Y VALIENTE, *El Derecho penal*, cit., pp. 181 ss, que pone de relieve el contraste entre la prolijidad de los autos y el laconismo de las sentencias. En los ejemplos de causas incluidos en el libro de ALCARAZ, en ninguno de los casos se motivan los «autos definitivos» con los que resolvía el Subdelegado, lo que confirma la práctica de la no motivación de los mismos.

Por último, se regula la aplicación de comisos y condenaciones (caps. XL-L). En particular, se establece que de todas las causas de fraude contra la Real Hacienda conocerán privativamente en los términos prescritos en la Instrucción los Subdelegados del Superintendente General de Hacienda, derogando la habilitación que para entender en las mencionadas causas se concedió a todos los Jueces de Letras y Justicias del Reino en Real Orden 24 de enero de 1802, «por ser mi voluntad que la jurisdicción de mi Superintendente General y sus Subdelegados quede en el mismo pie en que se hallaba establecido por la Real Cédula 17 de diciembre de 1760».

Como hemos indicado, en las causas de contrabando de las que conocieran los Intendentes y Subdelegados, estos tenían que dar parte al Superintendente General una vez verificada la aprehensión, con expresión de su calidad y entidad, debiendo también consultarle las sentencias que dictaran. Se trata de una técnica propia del proceso penal, en el que las sentencias estaban sometidas a la aprobación o, en su caso, reforma por un órgano superior, que, de esta manera, se reservaba el control último en la materia.

Lo que ocurre es que indudablemente esta operación tenía que retardar mucho los expedientes. Basta pensar en las dificultades de las comunicaciones en la época, así como la acumulación de asuntos para su examen en la Superintendencia. Tampoco es de extrañar que se produjeran extravíos de causas.

Otra cuestión importante era la de la participación de los jueces en las penas pecuniarias y comisos, lo que podía dar lugar a condenas injustas. Es evidente que ello constituía un aliciente para no ser imparcial, para iniciar y tramitar causas con muy escaso fundamento y también para plantear conflictos de competencias¹⁰⁶.

La legislación de contrabando contenía numerosos defectos, puestos de manifiesto por Canga Argüelles¹⁰⁷: a) Las penas eran desproporcionadas; b) Se preveía la posibilidad de condenar en costas incluso en los casos de absolución del inculpado, lo que aumentaba el número de procesos «con provecho solo de los hambrientos curiales»; c) La práctica de los comisos daba lugar a múltiples vicios, entre ellos, la intervención del Superintendente General, con el fin de participar «en el botín»¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Vid. TOMÁS Y VALIENTE, *El Derecho penal*, cit., pp. 163 ss. La importancia de las cuestiones relativas a la obtención de rentas en beneficio personal de la curia ha sido puesta de manifiesto en la investigación realizada por M. C. y A. NIETO, *Tariago de Riopisuerga (1751-1799). Microhistoria de una villa castellana*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2005, en especial, p. 25, 122, 302, 319, que si bien se refiere a la justicia impartida por los alcaldes ordinarios, sus conclusiones parecen plenamente aplicables a los asuntos tramitados ante la Jurisdicción de Hacienda. En efecto, existen numerosas disposiciones dictadas para resolver conflictos surgidos entre los diversos operadores judiciales y cuyo verdadero fundamento es el de la cuestión de a quién de ellos corresponde percibir unos determinados derechos, comisos o sanciones. El proceso aparecía así a tales operadores no como un instrumento de justicia, sino como una fuente de ingresos.

¹⁰⁷ *Elementos de la Ciencia de Hacienda*, Reproducción del original publicado en Londres en 1825, IEF, Madrid, 1961, pp. 220 ss.

¹⁰⁸ Afirmaba CANGA ARGÜELLES que la participación de los jueces en los comisos se hizo porque cansado de que el Rey perdiera todos los pleitos de contrabando, CAMPILLO adoptó esta medida para interesar a todos los que debían impedir el contrabando (*Elementos*, cit., pp. 223-224).

5. LA EXTENSIÓN DE LO CONTENCIOSO CON RESPECTO A LO GUBERNATIVO

Hemos hecho referencia a lo contencioso y a lo gubernativo desde distintos puntos de vista: como forma de apoderarse de competencias por parte de los nuevos órganos; como criterio para la distribución de competencias (Dirección General de Rentas), como motivo de discrepancias entre asesores por un lado y contadores y administradores por otro, como criterio de distribución de competencias entre los Intendentes y la Jurisdicción ordinaria (Real Cédula de 6 de diciembre de 1785), etc. Pero aquí interesa hacer mención a otro aspecto: en la literatura de la época la distinción entre lo contencioso y lo gubernativo no conlleva una acentuación del papel garantizador de aquella vía. Aparece así la vía contenciosa no como un instrumento de justicia, sino como un medio de vida de determinadas personas, tales como los Subdelegados, asesores y escribanos, entre otros¹⁰⁹. Ello explica la utilización en muchas ocasiones de esta vía por el mero interés crematístico del personal de los Juzgados de Rentas, así como el planteamiento de conflictos de competencias entre distintas Jurisdicciones y entre los propios Juzgados de Rentas. Y lo que en principio podría parecer más sorprendente si se piensa que la intervención de los Juzgados pudiera tener un sentido garantizador: el escaso interés de los supuestos perjudicados en que el asunto dejara de ser gubernativo para convertirse en contencioso, ya que indudablemente esta última vía comportaba muchos más gastos, sin que supusiera unas mayores garantías.

JOSÉ VICENTE LORENZO JIMÉNEZ

CANGA ARGÜELLES es muy reiterativo en este punto (ya hemos visto antes lo que dice en su *Diccionario*), pero parece que estaba poco informado. Según DOU, por lo que se refiere a la intervención en los comisos, el Superintendente General tenía derecho a la cuarta parte en determinados casos, conforme a la Instrucción de 22 de julio de 1761 (DOU, *op. cit.*, tomo VIII, p. 81). Sin embargo, por Real Decreto de 29 de febrero de 1792 se suprimió esta participación del Superintendente General en los comisos, dada la desconfianza que provocaba «por el interés que tiene», haciendo sospechosas al público las providencias tomadas en beneficio de las rentas, especialmente la avocación de los autos empezados por los Subdelegados (DOU, tomo VIII, p. 87; *vid.* también J. MARCOS GUTIÉRREZ, *Práctica criminal de España*, cit., tomo III, Madrid, 1818, p. 133). Por tanto, en las fechas en que CANGA ARGÜELLES escribía, ya no estaba vigente la disposición que permitía al Superintendente participar en los comisos.

¹⁰⁹ *Vid.* una alusión a ello, referido al corregidor, pero indudablemente también aplicable a las Intendencias, en GONZÁLEZ ALONSO, *El corregidor castellano*, cit., pp. 270-271 y 273.