

## TITULO IV.

### De los procedimientos civiles en que tiene interés el Estado ó la Hacienda pública.

#### CAPITULO I.

##### DE LOS TRÁMITES PRELIMINARES Á LAS DEMANDAS CONTRA EL ESTADO Ó LA HACIENDA PÚBLICA.

Dijimos al tratar de la jurisdiccion y facultades de todos los tribunales y juzgados, que el conocimiento de los negocios en que se ejercita alguna accion contra la Hacienda pública, compete exclusivamente cuando son contenciosos, á los juzgados especiales de este ramo, con apelacion á las Audiencias, y á los consejos ó diputaciones provinciales, con apelacion al tribunal Contencioso-administrativo, cuando son de esta clase.

En el primer caso conoce de la segunda instancia, no precisamente la sala primera como sucede respecto de los delitos de Contrabando y defraudacion, sino indistintamente cualquiera de las salas de dichos tribunales, á quien toque por turno; y no, tienen estos negocios determinada ninguna tramitacion especial pues se sustancian como los pleitos comunes (1). Pero rigen sin embargo acerca de aquellos algunas reglas especiales, diversas de las ordinarias, como son las que determinan el curso de la

(1) Arts. 6.º y 16 del Real decreto de 20 de junio de 1852.

via gubernativa en equivalencia de la conciliacion, antes de comenzarse el juicio contencioso.

En efecto, para no hacer de peor condicion los derechos del Estado que los intereses de los particulares, pues estos pueden obtener una transaccion equitativa en el acto conciliatorio, mientras aquellos se hallan excluidos de este beneficio, está consignado en nuestra actual legislacion el principio de que en los expresados asuntos que afectan al Estado ó al Erario no pueda usarse la via contenciosa, ni admitirse demanda por ningun tribunal, sin haberse intentado antes conseguir por medios gubernativos el objeto á que la accion ó reclamacion se dirija, y sin hacerlo constar por medio de certificacion autorizada en debida forma.

Pero esta doctrina ha ofrecido en su aplicacion graves inconvenientes, por falta de reglas que uniformasen los trámites previos y gubernativos que hubieran de seguirse antes de proponerse dichas demandas, y ofrecieran la necesaria garantia á los intereses de los particulares, de encontrar proteccion y justicia por la via contenciosa, despues de intentarse en vano dichas gestiones preliminares. Mas á esta necesidad de la justicia, se ha ocurrido tambien, y rigen ya sobre este punto los preceptos de que vamos á hacer breve mencion.

Es principio fundamental, el ya indicado de que los tribunales no pueden admitir demanda alguna contra la Hacienda, sin que el demandante presente con los documentos que la ley exige para justificacion de su derecho, certificacion en que conste haber ejecutado su reclamacion en la via gubernativa; pero si la demanda tiene por objeto el cumplimiento de contratos ú obligaciones que produzcan responsabilidades periódicas contra el Erario, cumple el demandante con llenar el expresado deber al entablar su primera reclamacion, bastándole acreditar este extremo si hubiere de incoar otras posteriores (1); y en todo caso es obligacion de las promotores fiscales de Hacienda cuidar de que no se falte á este requisito (2).

(1) Real decreto de 20 de setiembre de 1851.

(2) Art. 11 de la Real instruccion de 25 de junio de 1852.

Cualquiera que sea la accion que se intente contra la Hacienda pública, las reclamaciones deben hacerse por medio de exposicion al Gobierno, presentada al administrador del ramo á que el asunto se refiera con los documentos originales en que se funde el derecho del reclamante, y copia simple de los mismos. El administrador debe en el término de tercero dia cotejar la copia con los originales y devolver estos al interesado, dándole ademas recibo que exprese lacónicamente el objeto y fecha de la solicitud y la clase de documentos que la acompañan.

Verificado esto, es obligacion del mismo administrador remitir, dentro de los cinco dias siguientes á su presentacion, la exposicion original y la copia de los documentos á la direccion general á que el asunto corresponda; la cual debe bajo su responsabilidad exigir el pronto despacho de aquel.

A los cuatro meses, contados desde la fecha en que la exposicion se presentó al administrador, ha de haber recaido resolucion, y se ha de haber comunicado á este; y al espirar el expresado término, que es perentorio é improrogable, tiene derecho el interesado á exigir en la administracion donde presentó la solicitud, que se le haga saber la decision y se le facilite certificacion expresiva de ella, ó bien de no haberse comunicado ninguna por la superioridad, en cuyo caso se entiende negada la pretension (1).

Si se ha dictado resolucion favorable, el interesado ha conseguido su objeto, y por consiguiente no tiene necesidad de entablar su accion judicial; pero si la decision del Gobierno ha sido contraria, ó si se tiene por denegada la pretension en el hecho de no haberse comunicado ninguna resolucion del Gobierno en el expresado término de cuatro meses, queda al interesado expedito su derecho para reclamarlo ante el juzgado ó tribunal competente (2), el cual no puede dejar de administrarle justicia.

Si en su virtud se presenta cualquier demanda, el jefe res-

(1) Real decreto de 20 de setiembre de 1851.

(2) Circular de la Direccion de lo Contencioso de 26 de setiembre de 1851, y Real orden de 4 de octubre del mismo año.

pectivo de Hacienda debe pasar el asunto al promotor fiscal para que consulte con el fiscal de la Audiencia y sostenga los derechos del fisco; y si este magistrado no considera procedente la causa, debe hacerlo presente al Ministro del ramo por la via reservada para la resolucion conveniente. En todo caso las actuaciones y notificaciones se han de entender en primera instancia con el respectivo promotor fiscal (1); cuyo funcionario tiene obligacion, como expusimos al tratar de sus deberes en la primera parte de esta obra, de dar cuenta á la superioridad, cuando entable alguna demanda ó conteste á la entablada contra la Hacienda; cuando interponga ó se interponga algun artículo de prévio y especial pronunciamiento; cuando se dicte fallo definitivo ó interlocutorio con fuerza de tal; cuando se deniegue la apelacion ú otro recurso ordinario ó extraordinario; cuando se altere ó modifique la accion deducida en nombre de la Hacienda ó contra la Hacienda; cuando salgan los autos del tribunal en que radiquen para otro superior ó por otra causa; y finalmente, cuando ocurra algun acontecimiento importante, aunque no previsto; debiendo acusar el recibo de las Reales órdenes y comunicaciones, y consultar las dudas que se le ocurran y pedir los datos y antecedentes que conceptúe oportunos para sostener con mas acierto y fundamento los derechos del Estado (2).

## CAPITULO II.

### DE LOS PROCEDIMIENTOS CONTRA LAS RENTAS Ó CAUDALES DEL ESTADO, Ó POR CRÉDITOS Á FAVOR DE LA HACIENDA PÚBLICA.

No solamente acerca de las demandas contra la Hacienda pública ó el Estado rigen disposiciones especiales, de que acabamos de hacer mencion en el precedente capítulo: tambien hay establecido un régimen diverso del comun respecto de las ejecuciones y embargos contra el Erario. A la manera que tratando del

(1) Arts. 13 y 15 de la Real instruccion de 25 de junio de 1852.

(2) Art. 20 id.

juicio ejecutivo dijimos que no procedia este contra los ayuntamientos ni contra los bienes municipales de los pueblos sino en el modo y forma que alli expusimos, no puede tampoco ningun tribunal despachar mandamiento de ejecucion ni dictar providencias de embargo contra las rentas ó caudales del Estado. Pero como seria injusto que quedasen abandonados los derechos de los particulares, sea cual fuere la corporacion ó entidad moral responsable en virtud de aquellos, los juzgados y tribunales competentes para conocer sobre reclamacion de créditos á cargo de la Hacienda pública, es decir, los juzgados especiales de este ramo, ó los tribunales contencioso-administrativos en su respectivo caso, no pueden dejar de admitir las reclamaciones y demandas que se les presenten, previo el requisito indispensable explicado en el precedente capítulo de haberse intentado sin fruto la via gubernativa, ni de darles curso por todos los trámites comunes propios de los respectivos juicios hasta dictar sus fallos declaratorios de los respectivos derechos y obligaciones de las partes, y mandar que se cumplan cuando hubieren causado ejecutoria. Pero desde este momento, es decir, desde el cumplimiento de la sentencia ejecutoriada, corresponde ya el conocimiento de las actuaciones, no á los tribunales de justicia, sino á los agentes de la Administracion, los cuales deben, con autorizacion del Gobierno, acordar y verificar el pago en la forma y dentro de los límites prescritos por las leyes de presupuestos, y segun las reglas establecidas por el de las obligaciones del Estado (1).

Fúndase este precepto legal en la conveniencia pública de que haya el debido orden y la necesaria regularidad y proporcion entre los ingresos del Tesoro y los gastos del Estado: orden y regularidad que faltarian si se permitiese á los tribunales embargar las rentas y disponer de ellas para satisfacer reclamaciones de particulares. Creemos, sin embargo, que para afianzar mas los derechos de estos, faltan aun disposiciones mas precisas que determinen los plazos en que inexcusablemente se han de incluir

(1) Art. 9 de la ley de contabilidad de 20 de febrero de 1850.

en el presupuesto de gastos las obligaciones declaradas judicialmente contra el Tesoro, y en que se han de satisfacer por este; ó bien en que se hayan de abonar sin necesidad de incluirse en el presupuesto general de gastos, por tratarse de cantidades de poca consideracion, y poder subvenirse á ellas sobre la partida de imprevistos ó por otro medio determinado por la ley.

Las reclamaciones contra el Estado á título de daños y perjuicios ocasionados al particular que las deduzca, ó á título de equidad, no pueden admitirse por los tribunales, sino por las autoridades administrativas competentes; pero pasado un año desde el hecho en que se funde el reclamante, cesa la accion gubernativa, y entonces queda expedito á este el recurso que corresponda por la via contencioso-administrativa, como si la reclamacion hubiera sido denegada por el Gobierno; pero la accion prescribe en este caso á los dos años, contados desde la misma fecha, despues de cuyo término no pueden por consiguiente los tribunales admitir dicha clase de demandas (1).

Cuando por el contrario las reclamaciones se dirigen á nombre del Estado por créditos definitivamente liquidados á favor de la Hacienda pública, los procedimientos para su cobranza ni son contenciosos, ni propios de los tribunales, sino puramente administrativos, y por consiguiente de la competencia de las autoridades y jefes del respectivo ramo; y únicamente pueden pasar á la clase de contenciosos cuando se haya realizado el pago ó la consignacion de la cantidad líquida que se reclame, en las cajas del Tesoro público (2).

Lo mismo procede, es decir, tambien son administrativos los procedimientos para el reintegro de la Hacienda en los casos de alcances, malversacion de fondos ó desfalcos, cualquiera que sea su naturaleza; y se siguen por la via de apremio mientras se dirigen solo contra los empleados alcanzados ó sus bienes, y contra los fiadores ó personas responsables, ya por razon de

(1) Art. 17 de dicha ley de Contabilidad de 20 de febrero 1850.

(2) La ley 13, tit. 23, Part. 3.ª, prohibe la apelacion de sentencia en que se declare una deuda á favor del fisco; pero en el día no tiene aplicacion este precepto, mediante á que los procedimientos son administrativos.

obligaciones contraídas en las fianzas, ya por intervencion oficial en las diligencias y aprobacion de estas, ó ya por razon de actos administrativos que hubieren ejercido como funcionarios públicos; pero si contra dichos procedimientos se opone alguna demanda de terceria por personas que ninguna responsabilidad tienen para con la Hacienda pública, por obligacion ó gestion propia ó trasmitida, se ventila en juicio ordinario contencioso ante los tribunales competentes (1).

En dicho procedimiento de apremio se repite contra la fianza que hubiere prestado el empleado responsable; si no basta, contra los bienes muebles é inmuebles del mismo (2); si estos no alcanzan, y el valor efectivo de las fincas hipotecadas no llega al que se les supuso en la fianza, se dirige el apremio solo por la diferencia que resulte entre ambos valores, contra los testigos de abono y los funcionarios aprobantes de la misma fianza; y si todavía queda por cubrir el alcance en todo ó en parte despues de dichas gestiones, se dirige el apremio contra los jefes ó empleados á quienes con arreglo á las instrucciones de cada ramo deba exigirse la responsabilidad subsidiaria (3). Por esta razon los jueces ante quienes se practiquen las justificaciones de suficiencia de los bienes que se obliguen en dichas fianzas deben ser muy cuidadosos en cerciorarse de que el valor que se les atribuya sea efectivo y no simulado, y de que los testigos que abonan esta circunstancia ofrezcan garantía, para no verse expuestos á la responsabilidad subsidiaria que les imponen las instrucciones fiscales (4).

Respecto de las subastas y remates celebrados para hacer pago de algun crédito á la Hacienda pública, rigen varias reglas que conviene mencionar aqui:

(1) Art. 11 de dicha ley.

(2) En los casos de venta de fincas para responder de dichos alcances, se debe proceder con arreglo á la Real orden de 10 de agosto de 1834, y art. 11 de la Real instruccion de 2 de setiembre de 1833, que pueden verse en las págs. 554 y 621, tomo 2.º de la *Biblioteca judicial*.

(3) Art. 12 de dicha ley.

(4) Art. 47, cap. 1.º de la Real instruccion de 16 de abril de 1816, reiterado en Real orden de 2 de agosto de 1826.

1.ª Son admisibles las pujas ó mejoras del diezmo y medio diezmo, ó lo que es lo mismo, del 10 ó el 5 por 100, haciéndose dentro de los quince dias de la celebracion del remate, y la del cuarto ó 25 por 100 dentro de los tres meses (1).

2.ª Concluido aquel acto en favor del último postor, no quedan libres los anteriores, sino por el contrario, subsisten obligados para el caso de insolvencia de cualquiera de ellos, y por lo tanto se puede repetir gradualmente contra todos los demas, por la cantidad que ofrecieron en sus posturas, exigiéndose al postor fallido solo el exceso de su puja (2).

3.ª Las fincas embargadas deben tasarse con arreglo al estado que tuvieren al hacerse la subasta, sin que sirva la valuacion que anteriormente se hubiese hecho.

4.ª Debe anunciarse la subasta con arreglo al nuevo justiprecio, y causa tambien efecto el remate siempre que haya postor que cubra las dos terceras partes de aquel.

5.ª No habiéndolo, se han de retasar los bienes, publicándose otra vez la subasta, y sirviendo de base el nuevo avalúo hecho.

6.ª Si tampoco hubiere postor que ofrezca las dos terceras partes del último justiprecio, tiene entonces lugar, por estas mismas dos terceras partes, la adjudicacion de las fincas á favor del Erario, el cual, por consiguiente, adquiere su propiedad.

7.ª Si dicho valor es mayor que la cantidad reclamada por la Hacienda, y no puede dividirse la finca, se reconoce un capital igual al exceso en favor del propietario, prorrateándose la renta en proporcion de los capitales (3).

Los apremios y ejecuciones contra los deudores del ramo de amortizacion se siguen en los mismos términos que los relativos á la recaudacion de contribuciones y débitos á favor de la Hacienda pública (4); esto es, no es preciso para su cobranza seguir juicio ejecutivo, sino la via de apremio.

(1) Tit. 13, lib. 9 de la Recopilacion, suprimido en la Novisima.

(2) Leyes 12, 13 y 14, tit. 11, lib. 9 de la Recopilacion, no insertas en la Novisima.

(3) Reales órdenes de 10 de agosto y de 12 de diciembre de 1834.

(4) Art. 1.º de la Real orden de 25 de noviembre de 1839.

En los casos de tercera ó de concurrencia de acreedores contra los bienes afectos al pago de descubiertos á favor de la Hacienda pública, conviene saber, que esta por sus créditos líquidos tiene derecho de prelacion, sin otras excepciones que las siguientes:

1.<sup>a</sup> Los acreedores que lo sean por título de dominio ó de hipoteca especial con relacion á las fincas comprendidas en la fianza que hubiere prestado el deudor á favor de la Hacienda, siempre que aquel título no haya caducado legitimamente y sea de fecha anterior al otorgamiento de la fianza.

2.<sup>a</sup> Los que tengan la misma accion de dominio ó de hipoteca especial sobre los bienes del deudor no comprendidos en la fianza, siempre que el título de aquella accion esté vigente, pero quedando á salvo el derecho de la Hacienda contra toda enajenacion ó hipoteca de los bienes del deudor, si resulta ó puede probarse haber sido simuladas ó haberse hecho en fraude de las acciones del fisco.

3.<sup>a</sup> Las mujeres por su dote entregada y revestida de las solemnidades prescritas por derecho comun, excluyéndose la dote simplemente confesada, cualquiera que sea la fecha de su otorgamiento (1).

Los procedimientos para la cobranza de créditos por alcances se siguen, como ya hemos dicho, por los jefes respectivos y no por la via contenciosa; pero verificado el pago ó la consignacion de la cantidad demandada, pueden los interesados reclamar contra las providencias de aquellos ante el tribunal de Cuentas (2) de la manera que veremos en el título siguiente.

En todos los negocios de Hacienda pública los tribunales tienen una dependencia inmediata de dicho Ministerio, y deben dirigir á él las consultas y demas comunicaciones que correspondan (3).

(1) Art. 13 de dicha Real orden.

(2) Art. 14 id.

(3) Real orden de 13 de julio de 1846.

## TITULO V.

### De los juicios contenciosos ante el tribunal de Cuentas.

#### CAPITULO I.

##### NOCIONES GENERALES ACERCA DE ESTOS JUICIOS.

Rígense por reglas especiales de tramitacion, de que vamos á ocuparnos brevemente en este título, los negocios contenciosos de la privativa competencia del tribunal de Cuentas del reino, que son, como indicamos al hablar de la jurisdiccion de dicho tribunal, los siguientes:

1.º El juicio y exámen de las cuentas de caudales públicos, y los recursos contra las providencias dictadas por el mismo tribunal (1).

2.º La apelacion de los fallos de los consejos ó diputaciones provinciales en los expedientes de cuentas (2).

3.º La apelacion de las providencias dictadas en los expedientes de reintegro por autoridades ó agentes administrativos encargados de su instruccion, y de aquellas en que los mismos funcionarios declaren alguna responsabilidad principal ó subsidiaria independiente de las cuentas (3).

4.º El recurso de súplica de las providencias de tramitacion

(1) Arts. 39, 47 y 48 de la ley de 25 de agosto de 1854, y 143 y siguientes del reglamento de 2 de setiembre de 1853.

(2) Párrafo 6.º, art. 16 de dicha ley, y 150 y siguientes del reglamento.

(3) Art. 64 de la ley y 159 del reglamento.