

LOS ABOGADOS DEL ESTADO, ANTECEDENTES HISTÓRICOS

José Ignacio SARMIENTO LARRAURI

Doctor en Derecho y Profesor Asociado
de la Universidad Complutense de Madrid
jisarmientol@mtas.es

RESUMEN

El Cuerpo de los Abogados del Estado, cuyo antecedente son los oficiales Letrados de lo Contencioso, que fueron creados por el Ministro de Hacienda, Bravo Murillo, en 1849. Otro Ministro de Hacienda, Juan Francisco Camacho, en el año 1881 creó el Cuerpo de Abogados del Estado, con labores de Asesoramiento; cinco años después de su creación el mismo Ministro de Hacienda, les da la facultad para que defiendan a la Hacienda Pública ante los tribunales.

Palabras clave: abogado, Estado.

ABSTRACT

The body of state lawyers has as antecedent in Spain that of lawyer officials about litigious matters. Those were created by the Minister of Treasury Bravo Murillo. Another Minister of Treasury, Juan Francisco Camacho, created in 1881 the body of state lawyers, but without faculty to exercise the defence of the state before the courts. This task was carried out by district attorneys. Five years later it was again Juan Francisco Camacho who removes this faculty to the district attorneys and granted it to state lawyers.

Keywords: Lawyers, state.

ZUSSAMENFASSUNG

Die Staatsanwaltschaft, deren Vorläufer die "Gelehrten der Gerichtsbarkeit" ["letrados de lo contencioso"] waren, wurde im Jahr 1849 in Spanien durch den Finanzminister Bravo Murillo ins Leben gerufen. Ein weiterer Finanzminister, Juan Francisco Camacho, schuf im Jahr 1881 die Staatsanwaltschaft als beratende Instanz. Fünf Jahre später erteilt der gleiche Minister der Staatsanwaltschaft die Befähigung, die Öffentliche Finanzverwaltung vor den Gerichten zu verteidigen.

Stichwörter: Anwalt, Staat.

SUMARIO: JUSTIFICACIÓN.—1. NACIMIENTO DE LA DIRECCIÓN DE LO CONTENCIOSO.—1.1. Biografía de Bravo Murillo.—2. LA CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE LO CONTENCIOSO, REAL DECRETO DE 28 DE DICIEMBRE DE 1849.—3. LOS OFICIALES LETRADOS DE LA DIRECCIÓN DE LO CONTENCIOSO.—3.1. El Real Decreto de 10 de marzo de 1881. Creación del Cuerpo de Abogados del Estado.—3.2. Las normas del año 1886.—3.3. Reglamento Provisional Orgánico de la Dirección de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado.—4. EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO.—CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

JUSTIFICACIÓN

El intento por parte de alguien que no pertenece al Cuerpo de Abogados del Estado de hacer un breve análisis histórico de un colectivo de tanto prestigio en la historia de nuestra Administración es quizás osado, pero también un deseo de hacer una aproximación a los orígenes del colectivo desde otro punto de vista, que pueda permitir un conocimiento objetivo de los aspectos históricos que configuraron su nacimiento y determinaron su papel como una pieza angular de nuestra burocracia. El número de miembros de este colectivo, dentro de la inmensidad de funcionarios que compone nuestra burocracia, no es que sea escaso, es que es ínfimo, ya que, según los datos del Registro Central de Personal, el número total de los Abogados del Estado es de 564, de los cuales se encuentran, en servicios especiales 58, en la situación de excedencia 182, y cuatro en servicio en las Comunidades Autónomas y en activo 320, por lo tanto es claro que su importancia es debido a su preparación, no a su número, y el nivel de la preparación lo encontramos en la dureza de su sistema de ingreso y en la actualidad, sólo hay que ver los *Boletines Oficiales del Estado* de 24 de febrero y 14 de marzo del año 2000.

La Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, su normativa vigente, en su art. 1 nos indica sus funciones: «La asistencia jurídica al Estado, consistente en el asesoramiento y la representación y defensa en juicio del Estado y sus organismos autónomos, así como la representación y defensa de los Órganos Constitucionales, cuyas normas internas no establezcan un régimen especial propio, corresponderá a los Abogados del Estado, integrados en el servicio jurídico del Estado, de cuyo director dependen sus unidades, denominadas Abogacías del Estado». Estas competencias que señala el referido artículo las tienen los Abogados del Estado desde hace más de un siglo y, como indica el art. 4 de la Ley 52/1997, con carácter exclusivo (la Ley 52/1997,

de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, en el art. 1, apartado segundo, atribuye la asistencia jurídica de la Administración de la Seguridad Social al Cuerpo de Letrados de la Seguridad Social).

El sistema de ingreso mediante oposiciones libres, la no-admisión de miembros sin pasar las citadas pruebas, durante muchos años tener una estructura cerrada, tener claramente determinadas las funciones a desempeñar hasta fechas muy recientes y estar alejado de las distintas normativas para los funcionarios le han configurado su carácter tradicional de cuerpo especial. El concepto de cuerpo especial nació a mediados del siglo XIX, y fueron los ingenieros los que primero formaron estos cuerpos especiales. Los llamados cuerpos especiales tenían una nota que les distinguía de los llamados cuerpos generales, el no permitir el ingreso en los mismos del personal militar excedente, práctica muy habitual en la Administración del siglo XIX y del siglo XX, hasta la mitad del mismo, y por supuesto el ingreso en una escala cerrada y solamente por oposición, con la correspondiente titulación, y por supuesto no padecer el mal de nuestra Administración, las cesantías.

Un aspecto que se debe de mencionar es que, durante buena parte de la Historia de España, junto a la clase política propiamente dicha, los cuerpos de élite, y uno de ellos es el Cuerpo objeto de estudio y esto no es opinión del autor, el profesor Ramón Tamames que ha escrito que en el nivel máximo de la pirámide funcional se sitúan los cuerpos como los Abogados del Estado, diplomáticos letrados del Consejo de Estado, emparentados o relacionados con la oligarquía industrial y financiera, van apropiándose del poder político, pasando por encima de los distintos regímenes políticos, dada su naturaleza de permanencia en los empleos, recordando una frase de un destacado jurista alemán, las constituciones cambian, la Administración permanece («junto a la clase política propiamente dicha han ido conquistando sólidas posiciones la clase de funcionarios públicos que sirven al Estado pasando por encima de los distintos regímenes políticos»). Frase recogida textualmente de Miguel Martínez Cuadrado, *La Restauración 1874 a 1931*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, p. 309).

Los cuerpos especiales, como ya se ha dicho, tenían garantizada la inmovilidad y, desde 1852 a 1876, se fue ampliando el número de cuerpos especiales con este derecho de la inmovilidad, que coincide con una gran inestabilidad política en España.

En la configuración del Cuerpo de los Abogados del Estado y en su nacimiento tuvieron un papel determinante los Ministros de Hacienda,

Juan Bravo Murillo y Juan Francisco Camacho, pero en el presente trabajo sólo nos vamos a centrar hasta el Real Decreto Ley de 21 de enero de 1925, dejando para trabajos posteriores las normas posteriores a la fecha indicada.

1. NACIMIENTO DE LA DIRECCIÓN DE LO CONTENCIOSO

1.1. Biografía de Bravo Murillo

Juan Bravo Murillo nació en la localidad de Frenal de la Sierra, en el año 1803, y falleció en Madrid, en el año 1873, el personaje en cuestión es de una gran complejidad, y levantó grandes polémicas en su época. El primer destino que tuvo fue el de fiscal en la Audiencia de Cáceres, a la muerte del Rey Fernando VII, debido a los buenos conocimientos jurídicos que tenía, luego llegaría a desempeñar la cartera de Gracia y Justicia, y poco después desempeñaría la cartera de Fomento y más tarde la cartera de Hacienda, siendo presidente del Consejo de Ministros el General Narváez. Sería en el desempeño de la cartera de Hacienda donde crearía la Dirección de lo Contencioso, y llegando posteriormente a ser presidente del Consejo de Ministros y durante su presidencia, aprobó el Real Decreto de 18 de junio de 1852, que es la primera norma de funcionarios de carácter interministerial que se aprueba en nuestra Administración. Políticamente se le considera por algunos historiadores un político retrógrado, enérgico y tenaz, así nos lo define Alejandro Nieto, pero otros autores, como Raymond Carr, le definen como un político honrado y un administrador competente, dentro de la tradición de los afrancesados. La ideología que tenía el citado político era claramente conservadora y con desprecio hacia la estructura parlamentaria, seguía el modelo diseñado en Francia por Luis Napoleón, esto es, implantar una dictadura civil apoyándose esencialmente en una Administración fuerte, y sin contar con el apoyo de los partidos políticos, y con un olvido total de las libertades, era quizás el último déspota ilustrado del siglo XIX, que llegó al poder con cierto retraso, él mismo se definió políticamente en un discurso en el Congreso de los Diputados que pronunció el 30 de enero de 1858: «no he sido, ni soy, ni espero ser un absolutista (...) Soy amigo y partidario decidido, también por convencimiento y por organización de la legalidad». Como buen político de la época tuvo que vivir en varias ocasiones en el exilio, la primera vez con la llegada al poder del General Espartero, y después, cuando estalló la

revolución de 1854, volvió al exilio. Políticamente acabó su vida en la política siendo jefe de la opción moderada, en su ala más conservadora. Sí hay que reconocerle entre sus méritos que era un buen conocedor de la Administración de la época, y sobre todo en el ámbito de la Hacienda Pública.

Bravo Murillo, como político, como se puede observar por las opiniones recogidas, fue un hombre controvertido en la línea más reaccionaria del partido moderado y, como experto en la política de Hacienda, fue un buen Ministro del ramo y sus deseos de reforma establecieron que durante una parte de la historia de España desapareciese la figura del Delegado de Hacienda y esas funciones fueran asumidas por el Gobernador Civil, salvo en la provincia de Madrid en que mantuvo la figura del Intendente, la fusión de ambas figuras fue reconocida como un acierto por parte de Silvela y Posada Herrera (el Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 determinó las atribuciones de los Gobernadores Civiles en las ramas de Hacienda Pública; para el desenvolvimiento de esta materia se dictaron reglas en una Real Orden; no se comprendía en el ámbito de este Real Decreto a la provincia de Madrid. Posteriormente, por las Leyes de 9 de diciembre de 1881 y de 31 de diciembre del mismo año, se creó la figura del Delegado de Hacienda y se les quitaron las funciones a los Gobernadores Civiles. Véase el trabajo de Tomas Ramón Fernández, «El Delegado de Hacienda», *Hacienda Pública Española*, núm. 73, 1981. La reforma que realizó Bravo Murillo seguía el modelo francés de Administración periférica, donde el Prefecto asumía las competencias en materia de hacienda). Llevó a cabo una decisiva reforma en el funcionamiento del tesoro y creó un sistema contable que permitió tener una información detallada de la marcha de la Hacienda Pública. Además, hizo suyo el proyecto de Santillana de contabilidad y administración que llevaba dos años dormido en el Parlamento, y el Decreto de 24 de octubre de 1849, junto con la Ley de 20 de febrero de 1850, originaron un importante cambio contable en nuestra historia de la Administración de la Hacienda Pública, sin poder dejar de resaltar que con la Ley del 20 de febrero se pudo permitir la concesión de créditos suplementarios y flexibilizar, por tanto, la política presupuestaria. Este político también realizó diversas operaciones de amortización de la deuda pública del Estado, ya que, como en todo el siglo XIX, el mayor problema que tenía España era el constante déficit presupuestario.

2. LA CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE LO CONTENCIOSO, REAL DECRETO DE 28 DE DICIEMBRE DE 1849

En la norma objeto de análisis lo que se busca como idea principal es abordar con energía la situación de indefensión procesal en que se encontraban los intereses del Estado, a lo que no era ajena la propia organización del sistema judicial y lo que se denominaba en la época lo contencioso-administrativo. En la época que se analiza, la defensa de los intereses del Estado se llevaba a cabo por parte del Ministerio Público, esto es, el Ministerio Fiscal, como defensor en juicio de los intereses patrimoniales de la Hacienda Pública. Ahora bien, tal defensa de la legalidad se llevaba a cabo con total desconexión del Ministerio correspondiente, era el Ministerio Fiscal quien decidía bajo su responsabilidad la procedencia o no de interponer las correspondientes demandas, o contestar a las demandas, esta actitud daba lugar a una desconfianza total de la Hacienda Pública hacia el Ministerio Fiscal y es lo que Bravo Murillo intentó evitar con la norma de 28 de diciembre de 1849. Así, en la Exposición de Motivos dice expresamente que para completar la organización del Ministerio de Hacienda es de necesidad establecer una Dirección de lo Contencioso encargada especialmente de emitir dictamen en los negocios cuya resolución pueda producir acciones ante los tribunales de Justicia o los administrativos y de promover y facilitar la defensa de los intereses de toda especie, tocantes a la Hacienda Pública, y que ante los mismos tribunales se ventilen. Es de señalar que los fines que señala la Exposición de Motivos del citado Real Decreto son esencialmente los que se realizan en la actualidad. En el art. 5 de la norma, apartado primero, se señala que la Dirección de lo Contencioso tendrá atribuciones y facultades consultivas y resolutorias como las demás de Hacienda, en consecuencia, le corresponderá emitir dictamen en todos los negocios de la Administración central en que se ventilen cuestiones de Derecho civil o administrativo. En el apartado segundo del mismo artículo establece que la Dirección de lo Contencioso a de emitir dictamen, siempre que se tratara de intentar alguna acción, que se fuese a ejercer ante los tribunales de justicia o administrativos, en nombre del Estado o contra el mismo, y por supuesto en el apartado siguiente se establece la obligación por parte de la nueva Dirección de lo Contencioso de vigilar todos los asuntos de la Hacienda Pública que se encontrasen ante los tribunales. Un apartado curioso es que este centro directivo también tenía que ocuparse de las causas criminales en materia de contrabando, así como emitir dic-

tamen en materia de indultos sobre estos mismos delitos; una función que también tenía que realizar era promover juicio de responsabilidad, cuando haya lugar, contra los Magistrados y Jefes que hubieran fallado en los negocios y causas de la Hacienda Pública.

En el último artículo de la norma de 28 de diciembre de 1849 se establece que se suprimen las asesorías de la Superintendencia de la Hacienda Pública, de las Direcciones Generales de Renta y de las Fincas del Estado, por quedar refundida en la nueva Dirección de lo Contencioso. En el ámbito de trabajo, la nueva Dirección tenía fundamentalmente una función de ordenación y dirección de la defensa judicial de los intereses públicos, pero no ejercía directamente la defensa de los intereses del Estado, esta tarea la realizaban o continuaban realizando los Fiscales (el art. 5 del Real Decreto de 16 de marzo de 1886, *Gaceta de Madrid* del 20, atribuye la representación y defensa ante los tribunales a los Abogados del Estado), pero desde la creación de la Dirección de lo Contencioso, era a esta unidad a la que correspondía llevar la dirección de los asuntos y para lo cual tenía que dictar instrucciones a los Fiscales, lo que produjo un rechazo por parte de los Fiscales a recibir las instrucciones de la Dirección de lo Contencioso y así, en el Real Decreto de 1 de julio de 1850, se establece en su art. 1 que los Abogados Fiscales de las Subdelegaciones de Hacienda serán los únicos representantes de la Hacienda Pública en los negocios judiciales de todas clases que en las mismas Subdelegaciones se instruyan; esto era un refuerzo para los Fiscales, pero a su vez, en el mismo texto, se encuentra el art. 4, que establece que todos aquellos que defiendan en juicio los intereses del Estado dependerán inmediatamente de la Dirección de lo Contencioso, sin perjuicio de la inspección y vigilancia que debe ejercer el Fiscal del Consejo Real... Las relaciones entre la nueva Dirección de lo Contencioso y los Fiscales eran, como poco, conflictivas (anteriormente González Bravo, a su llegada al poder, intentó resolver el problema de la falta de coordinación con los Fiscales para la defensa de los intereses públicos y para lograr esto aprobó el Real Decreto de 26 de enero de 1844).

La creación de la Dirección de lo Contencioso dio lugar a un amplio debate parlamentario, en donde un grupo de diputados propuso la eliminación de la Dirección de lo Contencioso, que fue rechazada por el Congreso de los Diputados por 176 votos; ahora bien, Bravo Murillo tuvo que contestar a una interpelación parlamentaria que le realizó el diputado Gonzalo Polo, que declaraba anticonstitucional y antipatriótica la reforma administrativa, que entre otras medidas creaba la Dirección de lo Contencioso. Bravo Murillo rechazó las críticas que se realizaron a su reforma y

en concreto a la creación de la Dirección de lo Contencioso, diciendo que el aumento de gasto se amortizaba con el gasto que se realizaba en otras Direcciones Generales que tenían los mismos cometidos, ya que lo que se había producido era un traslado de crédito, y además añadía que la cuestión era si la Dirección de lo Contencioso era conveniente, añadiendo que el Gobierno decía que sí era conveniente su creación.

La existencia de la Dirección de lo Contencioso no tuvo larga vida, entre otras causas por la oposición de los Fiscales y por causas económicas, y así por el Real Decreto de 21 de diciembre de 1854 se suprime y es sustituida por la Asesoría General del Ministerio de Hacienda, ahora el cambio fue, meramente, un cambio nominal, porque las mismas misiones que tenía la Dirección de lo Contencioso pasaron al nuevo centro directivo, la transformación se produjo a la llegada al poder de los progresistas. Aparecería de nuevo la Dirección de lo Contencioso con el Real Decreto de 10 de marzo de 1881.

3. LOS OFICIALES LETRADOS DE LA DIRECCIÓN DE LO CONTENCIOSO

Se establecía en el Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 que la Dirección de lo Contencioso tendría un Director y dos Subdirectores, que, además, se establecía que tenían que ser Letrados, versados en la ciencia de la Administración y en la práctica de los negocios de los diversos ramos de la Hacienda Pública (art. 3). En el art. 4 se establecía la planta de oficiales y escribientes y empleados subalternos. En los últimos años del reinado de Isabel II, debido a una de las constantes crisis económicas que sufrió España a lo largo del siglo XIX, el Ministro de Hacienda, Orovió, intentó un proceso de tecnificación de nuestra Administración Fiscal, mediante el Real Decreto de 18 de mayo de 1868, que se publicó en la *Gaceta de Madrid* del día siguiente. Su art. 1 establecía que las plazas de Oficiales Letrados se cubrirían por oposición pública, y que los aspirantes tenían que ser licenciados en Derecho civil o en Jurisprudencia; y, por supuesto, el art. 5 establecía la inamovilidad de los Oficiales Letrados, ya que establecía que no podían ser removidos ni ser separados, sino en virtud de causa legalmente justificada. La norma constaba en total de nueve artículos.

La Asesoría General del Ministerio de Hacienda era suprimida por el Ministro de Hacienda, Don Laureano Figuerola, por un Decreto de fecha 30 de junio del año 1869 (en la *Gaceta* de 12 de julio del mismo año

se regula la situación en que quedaban los Oficiales Letrados de Hacienda Pública), pero la defensa de los intereses de la Hacienda Pública y del resto de la Administración lo realizaban los Fiscales. Esta medida resulta un fracaso y se intenta corregir con una serie de disposiciones posteriores, como fueron el Real Decreto de 10 de septiembre de 1869, por el que se vuelve a reorganizar el anterior Cuerpo de Letrados. Esta norma llevaba la firma del Ministro de Hacienda Constantino de Ardanaz, pero el Cuerpo de Letrados, por falta de presupuesto, no pudo funcionar adecuadamente y hubo que esperar a otro Decreto, el de 5 de mayo de 1873, que lleva la firma de Don Juan Tutau, que reunificaba las diferentes secciones de los Letrados. Todas estas normas se elaboran en un momento de gran inestabilidad política, por tanto, carecieron de una mínima vigencia.

En la *Gaceta de Madrid* del día 28 de julio de 1874, que lleva la firma del Ministro de Hacienda, Juan Francisco Camacho, personaje clave en la historia de este gran cuerpo de la Administración del Estado (Juan Francisco Camacho nace en la ciudad de Cádiz en el año 1813 y muere en Madrid a los ochenta y tres años de edad, fue diputado en diversas legislaturas, Senador electivo y vitalicio, Gobernador del Banco de España y Ministro de Hacienda en cuatro ocasiones; era lo que hoy denominaríamos un autodidacta).

En la Exposición de Motivos de la norma de 28 de julio de 1874 se dice: «la Asesoría General de este Ministerio, creada por Real Decreto de 29 de diciembre de 1854, para sustituir a la Dirección General de lo Contencioso de la Hacienda Pública, que a la vez desapareció y suprimida por el de la Regencia de 30 de junio del año 1869, dejó un vacío en la Administración económica del país, que en vano se ha intentado llenar...». La Exposición de Motivos era un resumen de los acontecimientos históricos desde la supresión de la obra de Bravo Murillo y el reconocimiento de un fracaso, y las soluciones a todos estos problemas sólo podían venir de la mano de ese gran Ministro de Hacienda que fue Juan Francisco Camacho. La norma de 28 de julio consta solamente de siete artículos, y en el art. 3 se restablece la Asesoría General del Ministerio de Hacienda, la cual empezará a funcionar a las inmediatas órdenes del Ministro de Hacienda; la citada Asesoría contará con un Asesor General, el Coasesor y los empleados que se destinen a dicha dependencia con la categoría de Jefes de Negociado. Entre las misiones o tareas encomendadas estaban las siguientes: emitir dictamen en todos los negocios de la Administración Central del Ministerio de Hacienda en que se versen cuestiones de Derecho civil o administrativo, acordar las instrucciones que deban darse al Ministerio Fiscal respecto a los plei-

tos o causas que interesen a la Hacienda Pública y promover los recursos de casación que procedan en interés de Ley en los negocios que se interese la Hacienda Pública. En el apartado cuatro del art. 6 se establece como una de las obligaciones de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda las relaciones con los Fiscales del Tribunal Supremo y el de Cuentas de la Nación, así como con los Fiscales de las audiencias y los juzgados.

Una labor fundamental de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda son las relaciones con los Fiscales, sin olvidar sus tareas como órgano de asesoramiento del Ministro de Hacienda, pero serán las relaciones con los Fiscales las que van a obligar a Juan Francisco Camacho, cuando vuelva a ser Ministro de Hacienda, a crear el Cuerpo de Abogados del Estado, por el Real Decreto de 1 de marzo de 1881, y eso sin que dicho cuerpo heredero de los antiguos Oficiales Letrados de lo Contencioso, en el momento de su creación, ejerciese las tareas de defensa ante los tribunales de los asuntos de la Hacienda Pública. Habría que esperar cinco años mas para que, el 16 de marzo del año 1886, de nuevo el Ministro de Hacienda Juan Francisco Camacho apruebe un Real Decreto que da a los Abogados del Estado representación y defensa en juicio de los intereses de la Hacienda Pública y finalice de una vez por todas los conflictos entre los Abogados del Estado y los Fiscales en la defensa de los intereses de la Hacienda Pública.

3.1. El Real Decreto de 10 de marzo de 1881. Creación del Cuerpo de Abogados del Estado

Ante la necesidad de reunir todos los elementos de consulta en derecho y de defensa que existían en los diversos centros y dependencias del Ministerio de Hacienda y organizar un cuerpo facultativo de Abogados del Estado, la Exposición de Motivos del Real Decreto Fundador decía que serían precedidos de garantías de suficiencia y estimulados por las ventajas de una escala cerrada y el riguroso ascenso, y defendidos por una estabilidad reglamentada. La idea del autor del Real Decreto de 10 de marzo de 1881 era que, habiendo un elevado número de expedientes almacenados en las oficinas públicas que se pierden por parte del Tesoro, una cantidad elevada de asuntos por la falta de defensa de los intereses del Estado, el Ministro de Hacienda Juan Francisco Camacho crease el Cuerpo de Abogados del Estado y volviese a reaparecer la Dirección de lo Contencioso que ya había creado Don Juan Bravo Murillo.

En su parte dispositiva establece que las competencias que tiene la restablecida Dirección de lo Contencioso son las siguientes: llevar la dirección de todos los asuntos contenciosos del Estado que se ventilen ante los tribunales y emitir el correspondiente dictamen en todos los asuntos que haya que ejercitar alguna acción ante los tribunales de justicia o administrativos a nombre o a cuenta del Estado, en base a los expedientes que se instruyan en la misma Administración central, pudiendo el Ministro de Hacienda acordar las instrucciones que deban darse al Ministerio Fiscal, en los pleitos que fuera parte la Hacienda Pública. Pero cinco años más tarde en un Real Decreto de 16 de marzo de 1886, desde la referida fecha son los miembros del Cuerpo de Abogados del Estado quienes van realizar la defensa del Estado ante los tribunales y desplazan al Ministerio Público de la defensa del Estado ante los tribunales.

Las obligaciones de emitir los correspondientes informes estaban claramente señaladas en la norma de marzo de 1881, ya que establecía que la Dirección de lo Contencioso tenía que emitir dictamen en todos los negocios de la Administración central de Hacienda que se versen sobre cuestiones de Derecho civil o administrativo e informar en derecho acerca de todos aquellos asuntos en que, con arreglo a las leyes o disposiciones vigentes, sea obligatoria la audiencia de Letrados, así como en los contratos sobre rentas o servicios públicos, entre otras cuestiones. Para desempeñar las funciones indicadas anteriormente, y para aquellas funciones que, en lo sucesivo, exijan la intervención de Letrados, se crea el Cuerpo de Abogados del Estado, que la norma de marzo de 1881 considera un cuerpo facultativo que, por supuesto, está a las órdenes del Director General de lo Contencioso. Lo formarán los actuales empleados facultativos de la Asesoría General del Ministerio, los empleados que con carácter de Letrados prestan sus servicios en varias Direcciones del Ministerio de Hacienda, los miembros del Cuerpo de Oficiales Letrados creado en 1868 y, por supuesto, los nuevos miembros que ingresen en el Cuerpo de Abogados del Estado. Este cuerpo constituirá una carrera especial, en la que se ingresará por oposición y además los miembros del cuerpo sólo podrán ser separados del mismo mediante expediente gubernativo instruido con audiencia del interesado por las causas reglamentarias, art. 7 del Real Decreto de 10 de marzo de 1881. Lo descrito anteriormente del ingreso por una oposición y la no separación del cuerpo salvo por un expediente disciplinario son las notas distintivas de los cuerpos especiales de nuestra Administración, lo cual no sólo establecía una diferencia con los cuerpos

generales, sino que les permitía una situación de ir consiguiendo parcelas de poder administrativo e incluso político.

Otra nota distintiva de estos colectivos era su organización dentro del cuerpo como escalonada, esto es: los miembros del cuerpo serán escalafonados por la Dirección de lo Contencioso. El escalafonamiento es la relación ordenada de los funcionarios miembros de un cuerpo, con la expresión de la categoría alcanzada por cada uno de ellos. Este sistema de ordenación de los funcionarios de la Administración Española se eliminó con la reforma de López Rodó de 1964.

En el art. 8 del Real Decreto de marzo de 1881 se establece que el Director de lo Contencioso no será miembro del Cuerpo de Abogados del Estado. El Presidente del Tribunal de las oposiciones será el Director de lo Contencioso, además estará formado por dos Jefes de Administración del Cuerpo, un Abogado designado por el Colegio de esta Corte y un Jefe de Negociado de primera que realizará las funciones de secretario.

3.2. Las normas del año 1886

El 16 de marzo de 1886, el Ministro de Hacienda Juan Francisco Camacho pone a la firma de la Regente, Doña María Cristina, un Real Decreto que reestructura el Servicio de lo Contencioso del Estado y que se publica en la *Gaceta de Madrid* el 20 de marzo del mismo año. Dicha norma constaba de 27 artículos, y justificaba su aprobación en la necesidad de mejorar la organización de los servicios que tienen como objeto el examen y resolución de las numerosas y complejas cuestiones de orden jurídico, y para lo cual se aprobaba el presente Real Decreto, previo acuerdo con el Ministro de Gracia y Justicia, y de conformidad con el Consejo de Ministros. Se aprueba el referido Real Decreto de 16 de marzo de 1886, que establece en el art. 5 que la Representación y Defensa en juicio de la Hacienda ante los tribunales es a cargo de los Abogados del Estado, sin perjuicio de las funciones que continuará prestando el Ministerio Fiscal, que eran las causas criminales, y ejercerán la representación y defensa especiales que hoy le corresponden en los juicios civiles, que interesen a personas inciertas y ausentes, menores, incapacitados en todos las demás que deba de intervenir como representante de la Ley.

Con lo dispuesto en el art. 5 se solucionaba un problema que existía desde la creación de la Dirección de lo Contencioso, y que era que el asesoramiento correspondía al Cuerpo de Abogados del Estado y la defensa

en juicio al Ministerio Público, y los problemas de coordinación y celos profesionales entre ambos colectivos, que, como se está reflejando en el presente trabajo, fueron constantes. Juan Francisco Camacho decidió eliminar el problema, dando la representación y defensa al mismo Cuerpo que asesoraba, esto es a los Abogados del Estado. El Real Decreto de 16 de marzo establecía que el Cuerpo de Abogados del Estado constituía una carrera especial facultativa y que los ascensos se efectuaban de la siguiente manera: de cada tres vacantes, las dos primeras por antigüedad, y la tercera por elección, entre los individuos de la clase inmediatamente inferior que reúnan las condiciones reglamentarias, estableciendo en la citada norma que el ingreso se realizará por la última clase y por oposición. El art. 19 establecía la inamovilidad de los Abogados del Estado. La forma de ingreso, la provisión de las vacantes y la inamovilidad de los miembros del cuerpo son las notas distintivas de los cuerpos especiales. La inmovilidad la conseguirían el resto de los funcionarios a principios del siglo xx, con las distintas leyes especiales de los Ministerios y con carácter general con el Estatuto de Maura.

La norma objeto de estudio, siguiendo la línea establecida en las normas precedentes que regulan a los Abogados del Estado, establece la dependencia de los mismos del Ministerio de Hacienda, por medio del Director de lo Contencioso. Es el Ministro, a través del Director de lo Contencioso, quien va a otorgar la excedencia voluntaria y a distribuir al personal entre las distintas dependencias. La Dirección de lo Contencioso formará y someterá a la aprobación del Ministro de Hacienda, el reglamento del Cuerpo de Abogados del Estado, que es la norma que va a ser objeto de estudio en el párrafo siguiente.

El 5 de mayo de 1886, y con la firma del Ministro de Hacienda Juan Francisco Camacho, se aprueba la Real Orden por la que se aprueba el Reglamento Orgánico de lo Contencioso del Estado y del Cuerpo de Abogados del Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 16 del Real Decreto de 16 de marzo de 1886, sin pasar por el dictamen del Consejo de Estado en pleno, por razones de urgencia de convocar oposiciones al cuerpo. El citado reglamento consta de 81 artículos.

Para el tema que nos ocupa nos interesa el análisis de la Real Orden de 5 de mayo de 1886, los arts. 29 y ss. Así en el citado art. 29 se establece que el Cuerpo de los Abogados del Estado constituye una carrera especial facultativa de escala cerrada, que depende del Ministerio de Hacienda y del Director de lo Contencioso, y que se ingresa por oposición en la última categoría, establece el artículo siguiente. Lo descrito es la nota pro-

pía de los cuerpos especiales, ingreso por oposición en la última categoría. Los requisitos para ingresar son: tener más de veintitrés años y ser licenciado en Derecho civil y canónico, tener buena conducta moral y política, y superar tres ejercicios, que iban de contestar diez preguntas de las 400, que había elaborado la Dirección de lo Contencioso, practicar la liquidación de un impuesto de Derechos Reales, o dar un dictamen de un expediente gubernativo, entre otras cuestiones, y por último hacer un informe oral relativo a negocios de la jurisdicción ordinaria, civil, criminal o de lo contencioso administrativo. Para la realización de los ejercicios segundo y tercero, los opositores debían de permanecer seis horas incomunicados, con los Códigos y las colecciones legislativas que necesitasen. Una vez que han ingresado en el Cuerpo, podían ser trasladados por conveniencia del servicio, no podían ser separados del servicio en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 19 de Real Decreto de 16 de marzo de 1886 salvo por las causas que se enumeran en el art. 41 de la Real Orden de 5 de mayo de 1886. Existía, por parte de la Dirección de lo Contencioso, la obligación de publicar en la *Gaceta de Madrid*, en los primeros quince días del mes de enero, el escalafón del Cuerpo de los Abogados del Estado, según la situación de los miembros del Cuerpo a 31 de diciembre.

Los destinos donde los Abogados del Estado podían prestar servicios eran: la Dirección de lo Contencioso y la de Contribuciones, pero el Ministerio de Hacienda podía, sin embargo, destinar a los Abogados del Estado a otros centros en que considerara necesarios sus servicios, a propuesta o con audiencia del Director General de lo Contencioso, pero siempre dependiendo del Director General de lo Contencioso, a efectos de organización y demás funciones peculiares del cuerpo. El art. 66 permite cubrir las vacantes por excedencia o por cualquier otro motivo, y podrán nombrarse por el Ministerio, a propuesta del Director, Abogados con carácter de interinidad. Facultad que todavía existe en la actualidad con otro nombre, pero que refleja la misma idea la necesidad de cubrir un servicio que siempre tiene una falta de funcionarios, bien es cierto que siempre ha habido por parte de los Abogados del Estado un rechazo a realizar pruebas que permitan a estos interinos alcanzar la condición de miembros del Cuerpo de Abogados del Estado, problema que se plantea de forma reiterada a lo largo de la historia de este cuerpo y de otros grandes cuerpos de nuestra Administración.

3.3. Reglamento Provisional Orgánico de la Dirección de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado

El Ministro de Hacienda, Don Raimundo Villaverde, lleva a la firma de la Regente el Reglamento Provisional Orgánico de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado, que fue publicado en la *Gaceta de Madrid*, el 7 de junio del año 1900. Ésta es una norma extensa, ya que consta de 98 artículos, y en el presente trabajo nos vamos a centrar solamente en unos pocos artículos de la citada norma, y así en el art. 56, donde se define al Cuerpo de Abogados del Estado como una carrera especial facultativa de escala cerrada, bajo la dependencia del Ministro de Hacienda y del Director de lo Contencioso. En el texto del Reglamento, por supuesto, se establece que se ingresa por oposición, y en la última categoría, que tendrá la consideración de oficial de segunda.

Los requisitos de entrada eran ser mayor de veintiún años de edad y ser licenciado en Derecho civil y canónico y había que efectuar un depósito en metálico de cuarenta pesetas, que servía tres cuartas partes para pagar a los miembros del Tribunal de Oposiciones y la cuarta parte restante para cubrir los gastos que ocasionase la celebración de la oposición. El temario constaba de materias de Derecho civil, mercantil, canónico, político, administrativo, penal, procesal, y legislación especial de la Hacienda en sus diferentes ramos y teniendo en cuenta que la cuarta parte, cuanto menos, de las preguntas que contenga el programa versará sobre legislación especial de Hacienda.

Los ejercicios se celebraban en Madrid, y un miembro del Tribunal era un Catedrático de número de la Universidad Central elegido por el Rector de dicha Universidad, presidiendo el Tribunal el Director de lo Contencioso y formando parte del mismo un Magistrado de la Audiencia Territorial, elegido por el Presidente de la misma, y dos miembros del Cuerpo de Abogados del Estado, con la categoría de Jefes de Administración, designados por el Ministro de Hacienda. El nombramiento de los miembros del tribunal se publicaba en la *Gaceta* dentro de los tres días anteriores al que se va a iniciar la oposición.

El número de ejercicios eran tres: el primero consistía en contestar, durante un plazo que no exceda de una hora, diez preguntas sacadas a la suerte sobre las materias ya señaladas; el segundo consistía en liquidar un impuesto de derechos reales, y en dar un dictamen en un expediente gubernativo sobre alguna de las materias en que es necesaria la audiencia

del Dirección General de lo Contencioso, y el tercer ejercicio era emitir un informe oral, como representante del Estado, relativo a negocios de la jurisdicción ordinaria civil o criminal o de lo contencioso-administrativo.

Para la realización del segundo y del tercer ejercicio, los opositores tenían un plazo de seis horas, durante el cual estaban incomunicados y sólo podían utilizar los Códigos y colecciones legislativas, y los expedientes, causas y pleitos sobre los que versaban los ejercicios segundo y tercero, eran numerados y sorteados a la vista de los opositores. Los opositores actuaban ante el tribunal en función de la fecha de presentación de las solicitudes. Un proceso selectivo riguroso, donde el único medio de ingreso era el proceso selectivo descrito anteriormente. Las competencias de los miembros de este cuerpo, estaban especificadas en el art. 36 de la norma objeto de estudio, distinguiendo las que eran meramente consultivas y de asesoramiento de las que eran en el ejercicio de la defensa del Estado ante los órganos jurisdiccionales; entre éstas cabe citar: la obligación, cuando se interpongan demandas o contestaciones a las demanda en lo contencioso administrativo, de consultar directamente al Fiscal del Tribunal de quien a tales efectos dependa con arreglo a lo dispuesto en el art. 25 de la Ley de 22 de julio de 1894 y los arts. 58 y 61 al 65 del reglamento de ejecución, así lo dispone el art. 37.2 del Reglamento Provisional Orgánico de la Dirección de lo Contencioso. Las relaciones con el Ministerio Público se siguen manteniendo. Otro aspecto de la norma citada que no podemos olvidar en ningún momento es lo recogido en el art. 39, que establece de forma expresa que el Abogado del Estado en juicio asume la representación del Estado, sin que sea necesaria la asistencia de Procurador. Que en la actualidad se sigue manteniendo, a diferencia con Italia, donde existe el Cuerpo de Procuradores del Estado.

El reglamento establece que, sea cual fuese la categoría que tuviese el Abogado del Estado, al prestar servicio en cualquier dependencia que le correspondiese, tendría la consideración de Jefe de sección, y, en consecuencia, despacharía directamente con el Director o Jefe del centro en que sirviese. Por último es de indicar que en el tema de los procedimientos sancionadores, que estaba regulado en los arts. 91 a 98 del citado reglamento, se destaca que, como cuerpo especial y de elite, toda la competencia disciplinaria era del Director de lo Contencioso, la instrucción como la sanción era competente el Director de lo Contencioso.

Los miembros del Cuerpo de Abogados del Estado tenían derecho, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 55 del Reglamento, a, cuando actúen ante los tribunales, usar el traje de toga y llevar una medalla con arreglo al

modelo que se apruebe mediante Real Orden. Las referidas Órdenes son de 5 y 21 de febrero de 1906, sobre indumentaria medallas e insignias del Cuerpo de Abogados del Estado, y así disponen las referidas Órdenes que el Director de lo Contencioso y los ex Directores y los Abogados del Estado debían de utilizar como trajes de ceremonia el birrete y la toga designados para Letrados, medalla pendiente de un cordón al cuello y placa, pudiendo llevar las expresadas insignias en el traje de etiqueta o en el uniforme que tuviesen derecho. Las condecoraciones y uniformes eran propios de una época en que la Administración española estaba muy influida por los conceptos militares. Años después se dictaría una Real Orden de 14 de marzo de 1929, regulando el uniforme de los miembros del Cuerpo de Abogados del Estado.

El Decreto Ley de 12 de enero de 1915 aprueba la Reorganización del Cuerpo. Consta de 21 artículos y sigue el mismo camino que normas anteriores, pero en esta norma se crea una sección de Auxiliares escribientes, para la Dirección General de lo Contencioso, y si cabe se aumentan las funciones del cuerpo objeto de estudio.

4. EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO

El Estatuto Orgánico del Cuerpo de Abogados del Estado, Real Decreto Ley de 21 de enero de 1925, y el posterior Reglamento Orgánico aprobado por el Real Decreto de 25 de junio del mismo año, son normas dictadas durante la Dictadura del General Primo de Rivera, siendo el impulsor de las mismas, un político joven proveniente de las filas del maurismo, que fue Director de Administración Local y Ministro de Hacienda con la Dictadura y creador de CAMPSA, Calvo Sotelo, por supuesto Abogado del Estado.

La norma objeto de estudio constituye fundamentalmente una refundición de normas existentes, procedentes en su mayor parte de Real Decreto Ley de 12 de enero de 1915. La estructura es en cuatro capítulos (nos vamos a centrar en el primer capítulo). El primero, dedicado a la organización de la Dirección de lo Contencioso, y del Cuerpo de Abogados del Estado, y los tres restantes, al enjuiciamiento del Estado y las funciones que a aquellos corresponden en el orden judicial, en el administrativo y en el contencioso-administrativo.

En el primer artículo se definen las funciones de la Dirección General de lo Contencioso, como centro superior consultivo y directivo de todos los asuntos contenciosos de naturaleza civil, criminal y administrativa que tenga interés la Administración pública, y tiene a su cargo todo lo concerniente a los impuestos de derechos reales y transmisión de bienes y sobre los bienes de las personas jurídicas. También ejerce la labor de inspección y dirección de todos los asuntos y servicios encomendados a los Abogados del Estado y la obligación de asesorar en Derecho a la Administración central y en especial al Ministro de Hacienda.

Al Cuerpo de Abogados del Estado se le define en el art. 2 como una carrera especial facultativa, de escala cerrada, en la que sólo se puede ingresar por oposición y una vez que hayan tomado posesión están habilitados para ejercer todas las funciones y servicios propios de su cargo, y cabe citar que se suprime la clasificación de los Abogados del Estado en las categorías administrativas de los Cuerpos Generales de la Administración del Estado (Estatuto Maura, Ley de Bases de 22 de julio de 1918, acerca de la condición de los funcionarios de la Administración civil del Estado, que en su base primera dispone que los funcionarios son técnicos o auxiliares, los primeros con tres categorías). De nuevo la separación de la normativa general.

La separación del servicio corresponde la Ministro de Hacienda, previo expediente y con audiencia del interesado, el resto de las sanciones eran impuestas por el Director General de lo Contencioso. El art. 3 del texto normativo establecía de una forma clara y meridiana que los Abogados del Estado estaban sometidos a la Dirección de lo Contencioso independientemente del destino que tuviesen, esto es, no estaban sometidos a la dirección de su destino, sino que siempre estaban bajo la autoridad del Director de lo Contencioso.

Por último, cabe citar el art. 4, en el que se establecía que en todas las plazas de la Administración, excepto las pertenecientes a Cuerpos Especiales organizados por ley, para las que se requiriese la condición de Letrado, con miembros del Cuerpo de Abogados del Estado, era reservable una serie de funciones en el ámbito de la Administración pública, en la línea de los grandes cuerpos del Estado, quedando los miembros de este Cuerpo a cargo de la Dirección de lo Contencioso como dispone el art. 5, ya que corresponde a la primera dar las instrucciones a los segundos. La redacción del art. 4 tiene un paralelismo con lo dispuesto en el art. 1 de la Ley 52/1997, descrito al inicio del presente trabajo. Observamos que existe una continuidad en la redacción de las normas citadas anteriormente, esto es la Ley 52/ 1997 y el Decreto Ley de 21 de enero, pese a que entre

ambas hay una diferencia de setenta y dos años, pese al espacio temporal, el espíritu es el mismo, y no olvidemos que las dos leyes son las más importantes que ha tenido el Cuerpo de Abogados del Estado durante el siglo xx, y la última continúa en vigor.

El Decreto Ley de 21 de enero de 1925 es una norma impulsada por un miembro del cuerpo, para fortalecer el papel del mismo en una Administración pública de una Dictadura, que necesitaba una Administración fuerte que se apoyaba en los grandes cuerpos del Estado, como pasaría años después durante otra dictadura.

CONCLUSIONES

El periodo que transcurre entre 1849 y 1925 en la historia de España es de una gran inestabilidad en todos los órdenes de la vida de un país, por eso se hace necesario que haya una pequeña capa funcionarial, tecnificada y seleccionada por unos criterios de capacidad y no tanto de igualdad, que lleve a buen puerto a la Administración española y que sea ajena a las cesantías y a los procesos de militarización propios de la época, hay tener en cuenta que la estabilidad de los funcionarios se logra en las dos primeras décadas del pasado siglo xx, que culminan con el Estatuto de Don Antonio Maura.

La inestabilidad producto de las cesantías era para los funcionarios de los cuerpos generales, los especiales no tenían ese temor. Los cuerpos especiales empiezan con los Ingenieros de caminos y las diferentes escuelas de ingenieros. Luego surge el de Oficiales Letrados de lo Contencioso, el antecedente inmediato de los Abogados del Estado, porque, al igual que los ingenieros, los políticos necesitan una capa de expertos que sean conocedores de los temas de la Hacienda Pública y sobre todo asesoren a la clase política, aunque este proceso tiene altibajos, para el Cuerpo de Abogados del Estado.

La lucha entre cuerpos es dura y por eso es necesario una serie de años para que el colectivo de los Abogados del Estado desplace al Ministerio Público de la defensa y representación ante los tribunales del Estado. Este cuerpo de funcionarios irá a lo largo de su historia en base a sus conocimientos y preparación a ocupar los puestos más altos en la Administración y llegando a ocupar puestos en la capa política, sobre todo en momentos políticos concretos.

BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO YANES: *La ordenación de la función pública contemporánea, 1808-1963*, Sevilla, IAAP, 1996.
- «Cuerpos Generales *versus* Cuerpos Especiales, la fragmentación de la función pública española durante los siglos XIX y XX», *RVAP*, núm. 23, 1989.
- *Primer Centenario Cuerpo de Abogados del Estado*, Madrid, 1981.
- ARTOLA GALLEGO, M.: *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y Moderados*, Madrid, Alianza Universal, 1986.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Políticas de selección en la Función Pública Española, 1808 a 1978*, Madrid, INAP, 1989.
- LÓPEZ MEDEL, J.: *La elaboración de la Ley de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas*, Madrid, Aranzadi, 1999.
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S.: «La creación de lo Contencioso», *RAP*, núms. 100 a 102, 1982.
- *La Defensa en derecho del Estado, aproximación a la Historia del cuerpo de los Abogados del Estado*, Madrid, 1986.
- MARTÍNEZ CUADRADO, M.: *La Restauración 1874 a 1931*, Madrid, Alianza Editorial, 1991.
- NIETO GARCÍA, A.: *La retribución de los Funcionarios Públicos en España*, Madrid, Historia y Actualidad, 1967.
- *La Burocracia, el pensamiento burocrático*, Madrid, 1976.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho de la Función Pública*, Madrid, 1976.
- SECO SERRANO, C.: *Alfonso XIII y la crisis de la restauración*, Madrid, 1984.
- TAMAMES, R.: *La República, La era de Franco*, Madrid, Alianza Editorial, Alfaguara, 1991.