

La historiografía jurídica
ante el siglo XXI

Motivo de cubierta: Fotografía de la entrada del Palacio de Anaya tomada en septiembre de 1937. BNE, signatura GC-CAJA/108BIS/07

Historia del derecho, 141

ISSN: 2255-5137

© 2025 Autores

Editorial Dykinson

c/ Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid

Tlf. (+34) 91 544 28 46

E-mail: info@dykinson.com

<http://www.dykinson.com>

Preimpresión: TALLERONCE

ISBN: 979-13-7006-189-0

Depósito legal: M-7863-2025

Versión electrónica disponible en e-Archivo

<https://hdl.handle.net/10016/46320>



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España

DE LA RESPONSABILIDAD ¿ADMINISTRATIVA?:
AUTORIZACIÓN PARA PROCESAR, FIANZA Y VISITA
(1834- ¿1868?)¹

Gabriel Ángel García Benito
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID: 0000-0002-5482-5687

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Las justicias y la autorización para procesar; 3. Algunas (pocas) manifestaciones de la responsabilidad personal; 3.1 La fianza; 3.2 La visita; 4. A modo de recapitulación; Bibliografía; Fuentes; Obras consultadas.

1. Introducción

En 1835, un joven Tocqueville se pronunció abiertamente contra el “sistema administrativo” francés. Para el aristócrata, el Consejo de Estado era un órgano más administrativo que un tribunal de justicia, cuyos miembros eran nombrados por el Rey, y, siendo esto lo que tenía para él mayor gravedad, podía amparar, o mejor dicho, inmunizar a los funcionarios franceses ante los procedimientos dirigidos contra ellos por los tribunales “ordinarios”². En su experiencia americana, Tocqueville encontró una organización institucional que contestaba a las dos figuras que acabarían por configurar la Administración y el *droit administratif*: la jurisdicción administrativa y la autorización para procesar³. Sin embargo, esta crítica escondía un trasfondo que tenía que ver con las profundas rupturas que comenzaron en el siglo XVIII, en parte a

1 Esta contribución se ha realizado bajo la financiación del proyecto PID-2021-127771NB-I00, del que formo parte como miembro del equipo de trabajo. Además, esta constituye un trabajo presentado para la siguiente publicación de Estudios Luso-Hispanos de Historia del Derecho bajo el título “De las responsabilidades de los empleados de Hacienda: inmunidades y controles 1834 - ¿1868?” en el que aparece de forma más detallada las responsabilidades en las que podían incurrir los empleados de un ramo concreto.

2 Tocqueville, *La democracia en América*, pp. 176-179.

3 Su primera manifestación la encontramos en el artículo 75 de la Constitución del Año VIII: “los agentes del gobierno, diferentes a los ministros, no pueden ser perseguidos por hechos relativos a sus funciones, más que en virtud de una decisión del Consejo de Estado: en ese caso, el procedimiento tendrá lugar ante los tribunales ordinarios [traducción propia]” (Disponible en: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-22-frimaire-an-viii>) [Consultado el: 12 de noviembre de 2024].

partir de la Revolución Francesa, y que tuvieron como centro el cambio en la concepción del gobierno en la cultura jurídico-política europea continental. De manera muy breve, cabe destacar que la vieja comprensión jurisdiccional dio paso a una Administración que abandonó su papel vicario de la justicia y tomó una posición protagonista, como un nuevo poder con lógicas propias (sometido a normas positivas, discrecionalidad, jurisdicción propia, etc.)⁴. Además, precisamente por pionera, Francia tuvo mucho de modelo para aquellos “Estados” que pretendían adoptar una organización administrativa moderna, pero esta afirmación olvida que, también, la propia Francia configuró su Administración en un proceso que duró todo el Ochocientos⁵.

En 1994, Francisco Tomás y Valiente esbozó aquellos elementos que desconocíamos de aquel largo proceso de construcción del “Estado liberal” en España, tales como la construcción del Derecho Público o la debilidad de las garantías de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración⁶. Sin tener como objetivo realizar un análisis bibliográfico, a día de hoy contamos con aportaciones que han arrojado luz sobre “lo que no conocemos del Estado liberal”. Entre ellos, destacan los estudios realizados por juristas dedicados al derecho administrativo⁷, también por iushistoriadores, desde varias perspec-

4 Mannori, “Justicia y Administración entre Antiguo y Nuevo Régimen”, pp. 125-146.

5 En Bigot, *Ce droit qu'on dit administratif...*, p.3-49 examina los mitos fundadores del derecho administrativo francés.

6 Tomás y Valiente, “Lo que no sabemos acerca del Estado liberal (1808-1868)”, pp. 137-146.

7 Desde luego existen diferentes escuelas, corrientes y, sobre todo, momentos temporales para cada una de estas obras, en este caso considero que se pueden incluir en el conjunto de estudios históricos realizados por juristas dedicados al Derecho administrativo, las cuales además comparten algunos rasgos comunes, como las fuentes a las que recurren (principalmente normativas, jurisprudenciales y discursos en las Cortes), la visión de una Administración como una entidad presente (o al menos no discutida desde 1845) y la importancia de temáticas como la formación de la jurisdicción administrativa o el deslinde de lo contencioso administrativo (de todo ello dio cuenta Luque Reina, “Otra historia de “Lo contencioso-administrativo” en España”, pp. 93-113). Entre estas obras podemos encontrar García de Enterría, “La configuración del recurso de lesividad”, pp. 109-154, donde identificó rasgos de la “administración” del XIX, que la hacían diferenciarse de una Administración con mayúsculas, como la facultad para recurrir los actos de las autoridades centrales por la “administraciones locales” o la posibilidad de interponer un “recurso contencioso-administrativo” por la propia “administración”. No es posible completar esta nota sin hacer referencia a la clásica discusión entre Alejandro Nieto y José Ramón Parada representada en artículos como Nieto García, “Los orígenes de lo contencioso-adminis-

tivas⁸, e historiadores⁹. Sin embargo, la responsabilidad de aquel aparato, la

trativo en España”, pp. 27-50; “Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo contencioso-administrativo”, pp. 9-34; Parada Vázquez “Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso”, pp. 65-112; “Réplica a nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo”, pp. 41-70; Santamaría Pastor, *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX: (1812-1845)* (la primera edición se publicó en 1972). Más allá de aquellos debates, la historia ha seguido interesando a los propios “administrativistas” con recientes aportaciones monográficas como Fernández Torres, *Historia legal de la Jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1998)* o Medina Alcoz, *Historia del derecho administrativo español*, en obras colectivas, Almeida Cerredá, “Historia de la ciencia del derecho administrativo en España”, pp. 329-376; Fernández Torres, “La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa en España (1845-1868)”, pp. 269-290; Medina Alcoz, “Historia del Derecho administrativo (I). Del Estado liberal al Estado autoritario”, pp. 95-227, o en artículos como Medina Alcoz, “Historia del concepto de derecho subjetivo en el derecho administrativo español”, pp. 7-52; Quezada Rodríguez, “Espacios jurídicos transnacionales en la formación del Derecho administrativo: Adolfo Posada y Valentín Letelier”, pp. 143-176, entre otras.

8 Tampoco la aportación de los iushistoriadores a la historia de la Administración y a la construcción del Estado se puede condensar en una nota. Sin embargo, es posible indicar, someramente, algunas, aunque escasas publicaciones para el panorama de las existentes, que se centraron en el Estado y en la Administración. Así, desde un punto de vista crítico contamos con las aportaciones monográficas de Luque Reina, *El Consejo Real de España e Indias* y Martínez Pérez, “*Gubernativas e insuplicables*”; también de obras colectivas como Lorente Sariñena (coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. “Una” historia de sus orígenes*. Para un análisis más europeo y general y que trata los postulados básicos de la construcción del espacio Administrativo durante el siglo XIX, ver Mannori y Sordi, “Science of administration and administrative law”, pp. 225-261, en el que se sintetiza Mannori y Sordi *Storia del diritto amminisrativo*. Por supuesto Solla Sastre, *La discreta práctica de la disciplina*, en tanto resulta indivisible la construcción de la justicia de la Administración durante el siglo XIX español. Anteriores en el tiempo y, también, desde un punto de vista crítico no se pueden olvidar las importantes contribuciones (que con mucho exceden las citadas) de Tomás y Valiente, “Lo que no sabemos acerca del Estado liberal (1808-1868)”, cit., pp. 137-146 o “Los Fondos de Ultramar”, pp. 9-91; de Clavero Salvador, “Institución política y Derecho: acerca del concepto historiográfico del “Estado moderno”, pp. 43-57, en el que realiza una crítica a la asunción del concepto “Estado moderno” en un paradigma, el previo a las revoluciones de finales del Setecientos, en el que todavía no existían unas instituciones que nos hicieran recordar a aquello que durante el siglo XIX se estaba creando, y, por último, de Hespanha, “Paradigmes de légitimation, aires de gouvernement, traitement administratif et agents de l’administration”, pp. 19-28, entre otras muchas.

9 Por ejemplo, Pro Ruiz, *La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*.

“Administración”¹⁰, no ha atraído tanto la atención de aquellos que estudiaron la Administración, aunque tampoco se puede decir que fuera una temática marginada. Desde el ámbito de los juristas “administrativistas”, una de las aportaciones clásicas fue la de Eduardo García de Enterría, quien a la luz de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 afirmó que la responsabilidad de la Administración no se implantó en España a causa de un profundo atraso técnico, provocado por la desaparición de la primera generación de juristas “administrativistas” y por el desinterés de la sociedad¹¹. Desde luego no ha sido el único en realizar aportaciones, pero sí quien más incidió en la historia de este instituto, aunque fuera una ausencia¹².

Considero que esta óptica tiene mucho de comparación con el arquetipo francés de la responsabilidad de la Administración y de la jurisdicción administrativa en el siglo XIX. Sin embargo, aunque Francia fuera el modelo, la Monarquía española, como es bien sabido, no se encontraba en una situación comparable. Sumergida en su mayor crisis a partir de 1808, pasando por las épocas fernandinas y con unas reformas institucionales a partir de 1834, la Monarquía todavía conservaba un concepto del gobierno jurisdiccional o, si

10 El estudio de la responsabilidad de las autoridades de la Monarquía no es posible circunscribirlo solamente a los empleados de los diferentes ramos, dado que también cabe analizarlo con otras instituciones como la responsabilidad ministerial, que se encontraba muy próxima, como la analizó Nieto García, *Responsabilidad ministerial en la época isabelina*, pp. 15-60 o Coronas González, “La responsabilidad de los ministros en la España Constitucional”, pp. 543-590.

11 García de Enterría, *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa*, pp. 145-151.

12 Otra aportación en la misma idea de Eduardo García de Enterría fue Martín Rebollo, “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración”, pp. 273-316 y “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en España”, pp. 14-25. Desde otra perspectiva, Doménech Pascual, “¿Deberían las autoridades y los empleados públicos responder civilmente por los daños causados en el ejercicio de sus cargos”, pp. 106-110, realiza un breve recorrido, principalmente desde la ley municipal de 1877, pasando por el Código Civil de 1889 y la ley de responsabilidad de los funcionarios de 1904 para indicar que sería posible establecer la responsabilidad de los funcionarios en el ejercicio de sus actuaciones, más allá de declarar a la Administración como responsable. Por último (aunque publicado en fechas anteriores a los primeros), Parada Vázquez, “La responsabilidad criminal de los funcionarios públicos y sus obstáculos”, pp. 95-149, quien realizó un estudio de la responsabilidad de los empleados públicos durante el siglo XIX bajo la garantía de la autorización para procesar, desde los presupuestos antes mencionados para los “administrativistas”.

se prefiere, premoderno¹³. Esta afirmación desde luego no es compartida por los juristas dedicados al Derecho administrativo e interesados por la historia de la Administración y de su disciplina, que, entre otras cuestiones, han leído desde una visión presente a la Administración, con unas características más propias de Francia, que de la España en la que consideraban estaba siendo desplegado el aparato administrativo. Así, para dar cuenta de la responsabilidad de la “Administración” durante el siglo XIX y, en consecuencia, de parte de la construcción del “Estado liberal”, se debe partir de una compleja situación, que es central para este estudio: la departamentalización decimonónica de la “administración”. En España, la unidad de la “administración” no fue tanto un hecho, como un ideal a alcanzar hasta la unidad de fueros (1868). Por lo que una investigación sobre el gobierno de la Monarquía en este período debe tener en cuenta la anterior advertencia, que viene a mediar todas las conclusiones posibles¹⁴.

Además, el objeto, es decir, la responsabilidad de los empleados y/o de la “Administración”, se ha procurado abordar con una combinación de fuentes normativas, doctrinales y archivísticas, lo que ha permitido realizar una serie de preguntas y lecturas, muy preliminares (en tanto se trata del comienzo de una investigación doctoral), pero lo más apegadas posibles a la cultura jurídica del momento y a la institución de la responsabilidad entre el comienzo de las reformas en 1834 y 1868 (unidad de fueros), aunque se realizan algunas menciones a la ley de responsabilidad de funcionarios de 1904, como manifestación última del modelo de responsabilidad que atraviesa todo este período de construcción del “Estado liberal”. Todo ello con el objetivo de dar cuenta, o al menos, unas pinceladas de a qué tipo de responsabilidades estaban sometidos los empleados públicos (teniendo en cuenta la diferencia entre ramos de gobierno) y a través de qué instituciones es posible observarlas.

13 Por ejemplo, Lorente Sariñena, “Justicia desconstitucionalizada, España, 1834-1868”, pp. 247-28 y Luque Reina, *El Consejo Real...* cit., pp. 125-157.

14 Además, de esta advertencia, cabe señalar que una Monarquía con posesiones ultramarinas durante el XIX como la española, no se puede estudiar desde el punto de vista únicamente Peninsular, si no es teniendo en cuenta que los procesos de transformación en muchos casos fueron bidireccionales: desde la metrópoli a la colonia o viceversa (Solla Sastre, “Ultramar excepcional”: La construcción de un espacio jurídico para España y sus colonias, 1837-1898”, pp. 222-238). Sin embargo, por lo limitado del presente estudio no ha sido posible incluir la necesaria perspectiva ultramarina, por lo que los resultados se limitan al aparato de gobierno de la Península.

2. Las justicias y la autorización para procesar

Si hay un elemento definitorio básico de las “administraciones” españolas del siglo XIX, este es la departamentalización, caracterizada, entre otras cuestiones, por el mantenimiento de justicias propias de cada uno de los ramos en los que se dividía el gobierno de la Monarquía, a las que en 1845 se añadió la justicia administrativa, momento en que también se introdujo la autorización para procesar¹⁵.

La departamentalización y la constitución de nuevas autoridades, como fue el aparato de Fomento o Gobernación, se desplegó y, en consecuencia, es posible reconocerlo mejor en el ámbito de la Provincia, siendo el espacio en el que podemos encontrar los conflictos entre autoridades de Fomento/Gobernación, Hacienda, Justicia, entre otras¹⁶. Así, en tanto se debe concentrar la atención en un ramo, considero que el campo de la Hacienda es especialmente interesante, en la medida que no solamente entró en colisión con las autoridades de Fomento, sino que además sus fuentes, al menos las archivísticas, se encuentran también en los archivos de las diputaciones. Centrado tanto el espacio como los ramos a observar, se eligió el Archivo de la Diputación

15 La jurisdicción administrativa se ha considerado una institución de claro origen francés, sometida en algunos casos a comparaciones en cuanto a su organización, procedimiento, recursos (por ejemplo, Chamocho Cantudo, “Los consejos provinciales: atribuciones contenciosas, procedimiento y sistemas de recursos”, pp. 397-426). Para los “administrativistas” fue la clave de bóveda de la construcción administrativa de España, completando así el deslinde entre las funciones administrativa y judicial (Fernández Torres, “La formación histórica...”, cit., pp. 269-290). Sin embargo, la autorización para procesar ha preocupado más a los iushistoriadores como elemento que permitió construir una Administración moderna, por ejemplo, Lorente Sariñena y Garriga Acosta, “Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la administración (1812-1845): Una propuesta de revisión”, pp. 215-272; Lorente Sariñena, “De la transcendencia constitucional de un mecanismo institucional: la autorización para procesar a los funcionarios públicos”, pp. 118-127; Solla Sastre, *La discreta práctica...*, cit., pp. 231-335; Martínez Pérez, “*Gubernativas e insuplicables*”..., cit., pp. 294-304. También, han reconstruido el procedimiento de la autorización desde fuentes de archivo como Moreno Tejada, “El enjuiciamiento de los empleados públicos: la autorización administrativa previa (145-1868)”, pp. 277-297. Asimismo, existen aportaciones externas a la historia del derecho como Olarieta Alberdi, “La autorización administrativa previa para procesar a los funcionarios públicos”, pp. 227-282.

16 Martínez Pérez, “De la pluralidad de fueros al fuero de la Administración (1834-1845)”, pp. 243-247.

de Jaén por dos cuestiones, primero porque sin ser de las provincias más prominentes de la Monarquía, era una más en la que se estaban desplegando estos aparatos y, además, porque sus expedientes se encuentran en un gran estado de conservación, permitiendo observar, sobre todo, la práctica de la autorización para procesar.

La cuestión radica en preguntarse qué ocurría antes de la aparición de la autorización para procesar, ¿cómo se concebía la exigencia de responsabilidad a los empleados públicos? Considero que la respuesta reside en la ausencia de frenos para exigirla, en tanto la inmunización de las autoridades provino de la introducción de la autorización para procesar. Pero pensar la responsabilidad únicamente como una garantía de los ciudadanos que podían reclamar a las diferentes justicias y que vino a ser cercenada por el gobierno “moderado” sería tanto más que una visión presentista. La posibilidad de exigir responsabilidades no solamente se daba por parte de los ciudadanos hacia las autoridades, sino también entre las de diferentes ramos. Lo primero que se debe tener en cuenta, es que el conflicto seguía siendo una parte sustancial de las relaciones entre autoridades con o sin jurisdicción en un mundo donde sobrevivía aquella concepción jurisdiccional del poder (desde luego, con cierta exageración por parte de quien escribe)¹⁷.

Dentro de esta conflictividad, los intendentes o subdelegados de rentas (autoridades que encarnaban la jurisdicción de Hacienda) se encontraban en el mismo espacio que otras autoridades, como eran los alcaldes, que traían su jurisdicción del fuero común. Así, estas podían enfrentarse en conflictos que daban lugar a la imposición de responsabilidades en sentido amplio¹⁸.

Un ejemplo en el que se condensaban ambos tipos de exigencia de responsabilidad (particular-autoridad, autoridad-autoridad de diferente fuero) fue el caso de un arrendador de consumos de Barcia (La Coruña). El asunto comenzó con la pretensión del alcalde de imponer responsabilidades al arrendador de consumos, por la venta de vinos; ante esto, el intendente, considerando que el alcalde no tenía competencia, puesto que el arrendador de consumos estaba bajo el fuero de Hacienda, ordenó la detención del alcalde por desacato (haciendo uso de la fuerza armada, es decir, el cuerpo de resguardo o carabineros) y le amenazó con la imposición de multas y costas¹⁹.

17 Garriga Acosta, “¿La cuestión es saber quien manda? Historia política, Historia del derecho y “punto de vista”, pp. 96-98.

18 Martínez Pérez, “*Gubernativas e insuplicables*” ..., cit.

19 Archivo Histórico Nacional (en adelante, AHN), consejos, leg. 5423, exp. 2164.

El ejemplo es muestra de que el conflicto entre autoridades era una causa de nacimiento de responsabilidades, lo que tenía poco que ver con una Administración moderna y jerarquizada, en la que todos los empleados, independientemente del organigrama, pertenecen a un solo aparato y este es el responsable de los actos de los empleados. Esto tuvo mucho que ver con que en España todavía no se había impuesto tal sistema y, en consecuencia, estaba ausente la separación entre los empleados públicos y los actos que emitían, en tanto que tampoco existía una institución que los separara como fue la autorización para procesar empleados públicos²⁰.

Fue a partir de 1845 cuando podemos hablar de la autorización para procesar, en tanto que se introdujo con la Ley de 2 de abril de 1845 para el gobierno de las provincias, publicada junto a la Ley para la organización de los consejos provinciales. Sin embargo, se teorizó antes con su recepción en España, Pedro Gómez de la Serna en 1843 afirmó que, gracias a la responsabilidad ministerial consagrada en la Constitución de 1837, existía y era necesaria una autorización para procesar a los empleados públicos, con el objetivo de que la justicia no entorpeciera el funcionamiento de la “administración”²¹. De esta tesis podemos extraer que, si bien hubo que esperar hasta 1845 para la introducción de esta institución, era considerada, al menos a ojos de Pedro Gómez de la Serna, como útil para la actuación de unos empleados que podían ver su actuación convertida en cualquier momento en contenciosa y reclamada su responsabilidad ante las justicias²².

Aunque la autorización para procesar fuera una novedad en el universo institucional de la Monarquía española, hasta 1868 no se puso fin al fuero de Hacienda, junto con otros, por lo que continuó existiendo una fuerte departamentalización que, necesariamente, debió afectar a esta institución. Así, solamente a partir de 1850 fue posible encontrar solicitudes de autorizaciones para procesar a empleados de Hacienda por los jueces del ramo²³. Esta institución, colocada en manos de los gobernadores civiles²⁴, informados por los

20 Lorente Sariñena y Garriga Acosta, “Responsabilidad de los empleados...”, cit., pp. 267-272.

21 Gómez de la Serna, *Instituciones de derecho administrativo español*, pp. 19-27.

22 Martínez Pérez, “*Gubernativas e insuplicables*” ..., cit., pp. 253-264.

23 Lorenzo Jiménez, “La jurisdicción especial de Hacienda desde el fin de las Regencias (1843) hasta 1852”, pp. 173-174, comprobó que la Real Orden de 10 de mayo de 1850 introdujo la autorización para procesar a los empleados de Hacienda en los asuntos criminales, debiendo inhibirse las justicias ordinarias.

24 El artículo 4 de la Ley colocó entre las competencias del jefe político la de conceder

consejos provinciales, pasó a afectar también a los empleados de Hacienda, lo que debió ser una enorme novedad y, en cierta medida inesperada. En ese mismo año Manuel Colmeiro publicó su *Derecho administrativo español*, en el que afirmó que “la responsabilidad de los empleados de hacienda sujetos a las autoridades de los intendentes está subordinada a la de estos y participa de sus reglas”²⁵, por lo que, para él, los empleados de Hacienda no estaban sometidos a la autorización. Así, una institución que en principio fue utilizada para proteger a los empleados de Fomento, desposeyendo a los jueces del fuero común de su competencia para juzgar los actos de estos empleados²⁶, fue trasladada a los empleados del fuero de Hacienda²⁷.

Si la autorización fue introducida en 1850 en la Hacienda Pública, las encontradas en el archivo solamente discurren entre 1858 y 1870, en tanto no se conservaron anteriores o bien no se practicó hasta ese momento. Los expedientes muestran que fueron solicitadas tanto por jueces de primera instancia como de Hacienda. Entre las que eran solicitadas por el Juez de Hacienda los asuntos fueron bien por materia de contrabando, bien por el fuero de los empleados, indistintamente del tipo de hecho²⁸. Cuando era solicitada por

o negar la autorización para procesar y elevar al Gobierno las denegaciones (*Gaceta de Madrid*, núm. 3860, 9 de abril de 1845). Para estudiar la autorización para procesar en sede del Consejo de Estado, ver Saenz de Santa María Gómez-Mampaso, “Construyendo la España liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)”, pp. 555-593.

25 Colmeiro, *Derecho administrativo español*, p. 76.

26 Solla Sastre, *La discreta práctica...*, cit., pp. 268-317.

27 La justicia de Hacienda había sufrido transformaciones desde el principio del período estudiado hasta ahora. Según el Real Decreto de 20 de junio de 1852, se suprimieron los juzgados de las subdelegaciones de rentas (que se encontraban en un caos organizativo pro la desaparición de la figura del intendente). Se establecía que el conocimiento de los pleitos correspondía al juzgado de primera instancia de la capital (art. 2º) o, si no pudiera realizar sus funciones “pronta y cumplidamente”, el gobernador podía nombrar otro juez especializado solamente en dichos negocios (*Gaceta de Madrid*, núm. 6576, 24 junio de 1852). Tras esta, la Circular de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda de 18 de agosto de 1858 tenía como objetivo “arreglar” el régimen interior de los juzgados de Hacienda, declarando su especialidad respecto a los del fuero común (*Colección legislativa de España, Tercer trimestre de 1858*, pp. 134-137). Estos cambios fueron estudiados por Lorenzo Jiménez, “La jurisdicción de Hacienda y la unificación de fueros (1852-1868)”, pp. 2-26.

28 Por ejemplo, Archivo de la Diputación Provincial de Jaén (en adelante, ADPJ), consejo provincial, autorizaciones para procesar, exp. 2764/5, 2726/58 y 2760/60.

jueces de primera instancia, el informe del Consejo Provincial concluía con la decisión de que el Gobernador debía quedar informado, debido a que no era un acto en el ejercicio de sus funciones o bien se encontraba excluido de la autorización para procesar²⁹. En este procedimiento las autoridades de la Hacienda Pública (aparte de sus jueces) no permanecían ajenas, el Consejo Provincial podía llamar al administrador de Hacienda para que interviniera y esta podía actuar en el proceso. Por último, en la sede de la autorización, el Gobernador podía entregar la competencia a una autoridad diferente de la que lo inició, por ejemplo, en el caso de que la competencia fuera del juez de Hacienda en vez del juez de primera instancia³⁰.

Lo que se observa en las autorizaciones fue un cambio ante el anterior paradigma de autoridades con fuero, no superado todavía del todo. Frente a los particulares, la denegación de la autorización sirvió para inmunizar a los empleados ante las justicias, principalmente del fuero común. Aunque se debe realizar una puntualización, la autorización solamente recayó sobre procedimientos criminales, por lo que en los procedimientos civiles no pareció limitada la posibilidad de solicitar responsabilidades a los empleados, según las fuentes utilizadas.

Como ya muestra la posibilidad de que el gobernador civil entregase el asunto al juez que creyera competente, la autorización para juzgar residenció en ella los conflictos de fueros entre autoridades, es decir, se introdujeron en ella conflictos de atribuciones. Si la cuestión correspondía a las justicias ordinarias o de Hacienda debía resolverlo el gobernador informado por su consejo provincial (en el ejercicio de sus funciones consultivas, pero no dejaba de ser también la encarnación de la jurisdicción administrativa en la provincia), por lo que la autorización también redujo los supuestos de responsabilidad en este sentido, en tanto que los jueces (intendentes, alcaldes, jueces de primera instancia, entre otros) ya no podían imponerse entre ellos responsabilidades³¹.

En este escenario los jueces de Hacienda se encontraron limitados, tanto

29 ADPJ, consejo provincial, autorizaciones para procesar, exp. 2726/55, 2726/58 y 3008/57, 2764/41 y 2714/70. En la mayor parte de las ocasiones se citó la Ley para el gobierno de las provincias de 1863, concretamente el artículo 10 en su apartado 8º donde se contenían las excepciones a los pleitos que estaban sujetos a la autorización para procesar: delitos de pena personal, exacción ilegal, cohecho en la recaudación de impuestos, falsedad de listas cobratorias, recepción de multas en dinero y actos contra las operaciones electorales (*Gaceta de Madrid*, núm. 270, 27 de septiembre de 1863).

30 ADPJ, consejo provincial, autorizaciones para procesar, exp. 2726/55.

31 Solla Sastre, *La discreta práctica...*, cit., pp. 329-335.

para hacer suyos los procedimientos sobre empleados del ramo cuando el procedimiento había comenzado a instruirse por otra autoridad con jurisdicción, como para juzgar al propio empleado directamente, en la medida que ambas podían y debían pasar por la autorización para procesar y porque el Consejo Provincial era el primero que comprobaba la existencia de un ilícito realizado en la esfera de sus competencias administrativas y no exceptuado por la Ley de gobierno de las provincias de 1863. Todo ello suponía un límite a la capacidad de estas justicias a la hora de juzgar a los empleados públicos, su función no fue solamente desembarazar a la “Administración” de las quejas de los particulares, inmunizando a los empleados públicos, sino que también incluyó en su seno parte de los conflictos de atribuciones que podían darse.

Esta institución vio su fin formal en el artículo 30 ubicado en el Título sobre derechos de los españoles de la Constitución de 1869:

“No será necesaria la previa autorización para procesar ante los Tribunales ordinarios á los funcionarios públicos, cualquiera que sea el delito que cometieren. El mandato del superior no eximirá de responsabilidad en los casos de infraccion manifiesta, clara y terminante de una prescripcion constitucional. En los demas, solo eximirá á los agentes que no ejerzan autoridad³²”.

Como identificó Marta Lorente, analizando los debates parlamentarios sobre la autorización para procesar, los diputados consideraron que a través de ella se estaban produciendo abusos frente a los derechos de los españoles, por lo que decidieron su abolición, considerada como una garantía de derechos³³. Sin embargo, las consecuencias desbordaron el ámbito de las Cortes, en el terreno de la práctica de la autorización para procesar, incluso disueltos los consejos provinciales, se inició el debate sobre su subsistencia en el seno de las diputaciones provinciales³⁴. Así, en Jaén se continuó aceptando o negando

32 Constitución de 1869 consultada en Boletín Diplomático, *Las Constituciones españolas en el siglo XIX*, p. 81.

33 Lorente Sariñena, “De la trascendencia constitucional...”, cit., pp. 118-127.

34 No se puede obviar la contribución de Norberto Santarén para quien la autorización quedó abolida el mismo 6 de junio con la Constitución de 1869 y no devuelta a la vida por la Ley de 20 de junio de 1869 que restauraba los decretos del Gobierno Provisional, entre ellos dos de 21 de octubre uno para ayuntamientos y otro para provincias donde se establecía la necesaria autorización para juzgar autoridades, es decir, alcaldes, gobernadores, diputados provinciales, etc., pero nada se decía del resto de empleados públicos (Santarén, “Sobre la autorización para procesar a los funcionarios públicos”, pp. 63-66).

a las justicias la autorización para procesar hasta 1870. La Diputación, en un expediente por una solicitud de autorización en un procedimiento de detenciones ilegales, afirmó que esta seguía en vigor, puesto que los derechos y garantías constitucionales estaban suspendidas en el momento que se cometieron los hechos a causa del estado de guerra que reinaba en España³⁵. Fue en 1870 cuando el Consejo de Ministros a través de una Real Orden decidió poner fin a la práctica de la autorización para procesar, exhortando a los gobernadores civiles a no practicarla más³⁶.

Por lo tanto, el fin efectivo de la autorización para procesar a través de los expedientes provinciales fue 1870, al igual que sucedió en Francia y, también, por una vía ejecutiva más que legislativa. En España el fin de la autorización no se sustituyó por una asunción de la responsabilidad de los actos de los empleados por la “administración”, sino que, como reflejó la lectura de los artículos 1902 y 1903 del Código Civil y de la Ley de responsabilidad de funcionarios de 5 de abril de 1904 (y su decreto de ejecución), los funcionarios se mantuvieron como responsables de sus propios actos por infracciones de normas que debieran observar³⁷. Si bien, esto no significa que la autorización no tuviera efectos o importancia y que no introdujera elementos de una Administración moderna durante su vigencia, pero sí es posible decir que no se pueden comparar sus resultados con aquellos dados en Francia, en la medida que España partía de una situación diferente, en la que se tiene que poner en perspectiva de otra serie de instituciones anteriores a la construcción del “Estado liberal” y de las que continuó haciendo uso.

3. Algunas (pocas) manifestaciones de la responsabilidad personal

Si la responsabilidad era personal y resistió la irrupción de la autorización para procesar, este se debió a la subsistencia y, sobre todo, cohabitación de una serie de instituciones como la fianza o la visita dentro de la figura de los empleados públicos, como los de Hacienda, que, además, tenían su antecedente en el entramado institucional del Antiguo Régimen. Para dar cuenta del tipo de responsabilidad que se dio a través de estas figuras, se hará uso (en parte debido a la ausencia de expedientes) de dos obras destinadas a la

35 ADPJ, comisión provincial, autorizaciones para procesar, exp. 2714/78.

36 ADPJ, comisión provincial, autorizaciones para procesar, exp. 2714/84.

37 *Gaceta de Madrid*, núm. 97, 6 de abril de 1904. García de Enterría, Eduardo, *Los principios de la nueva...*, cit., pp. 146-148.

consulta de los empleados del ramo de Hacienda: *Manual de Hacienda* de José María Canals, en su edición de 1841, que fue recomendada para su estudio por diferentes reales órdenes y circulares, siendo la última de 1846, es decir, después de la importante reforma de Mon³⁸; y la *Guía de los nuevos empleados en las Administraciones de Hacienda, y de los contribuyentes, repartidores, juntas, alcaldes y ayuntamientos* de Idelfonso Aparicio, de fecha de 1864. Ambas, considero, reflejan la importancia de las figuras estudiadas para los empleados de las distintas dependencias de la Hacienda Pública.

3.1. La fianza

En un mundo donde todas las actuaciones de los empleados podían ser convertidas en contenciosas y, por lo tanto, también potencialmente hacer responsables personalmente a los empleados públicos, necesitamos acercarnos a una de las figuras fundamentales que, adelantando mi conclusión, separaba a los empleados de su inmunización completa, o en mejor término, de su irresponsabilidad. La institución no era otra que la fianza que estaba obligado a prestar todo sujeto antes de la toma de posesión de su empleo, la cual fue definida por Escriche como:

“La obligación que uno hace para seguridad de que otro pagará lo que debe ó cumplirá las condiciones de algun contrato; ó bien, la convencion por la cual un tercero toma sobre si el cumplimiento de la obligacion agena para el caso de que no cumpla el que la contrajo³⁹”.

Esta primera definición reflejó la estrecha vinculación que existía entre el empleo público y la persona del empleado, puesto que, por una parte, el oficio engrosaba su patrimonio y, por otra parte, prestaba sus bienes para lograr la confianza del “Estado” o de la Hacienda Pública, a la hora de darle su provisión.

Más en concreto, en 1841 todos los empleados que tuvieran como objeto administrar, recaudar, custodiar o intervenir caudales o efectos de la Hacienda Pública estaban obligados a prestar fianza con el fin de poder dar cumplimiento a las responsabilidades que surgieran en sus destinos⁴⁰. La Real Orden de 4 de mayo de 1850 dirigida a los empleados de Aduanas, sin entrar en

38 Esta información se puede encontrar en AHN, fc-M^o:Hacienda, leg. 3153, exp. 105.

39 Escriche, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, p. 777.

40 Canals, *Manual de Hacienda*, tomo I, pp. 5-19.

su eficacia o hacia la determinación de sus destinatarios, sirve a la explicación de las fianzas, en tanto exponía que la fianza servía para asegurar los intereses públicos y de los particulares, aunque exoneraba a ciertos empleados en la medida que la confianza en ellos no derivaba de entregar parte de su patrimonio⁴¹. La obligación subsistió al menos hasta la fecha de 1864, cuando los administradores de la Hacienda Pública tenían a su cargo poner en posesión de sus oficios a los empleados, tras el análisis y aprobación de su fianza mediante un examen de suficiencia y formalidades para responder de las faltas⁴².

A los empleados que prestaban su fianza se les denominaba propietarios o interinos⁴³. Este calificativo no fue nada accidental, la fianza era una institución que venía del mundo del Antiguo Régimen, un mundo en el que los oficiales tenían patrimonializado su cargo⁴⁴. En aquella cultura jurídica, el oficio entró en la esfera de la posesión, el empleado requería el título que le otorgaba la jurisdicción y, con ello, podía comenzar a ejercer sus funciones⁴⁵. Aunque sea claramente una exageración y la situación a mediados del siglo XIX no fuera comparable a la de los oficiales de la Monarquía católica de los siglos XVII y XVIII, en España no se habían eliminado del todo los elementos de los oficios premodernos, esto a causa de no contar como en Francia con una fecha precisa y una supresión radical de la venalidad de los oficios (Decretos de 4-11 de agosto de 1789).

Ahondando en la patrimonialización reflejada en la fianza, los empleados no solamente aportaban parte de sus bienes para garantizar el correcto ejercicio de sus funciones, por ejemplo, los miembros del cuerpo de carabineros hacían uso de sus propios caballos. Por ello, se realizó una minuciosa enumeración de supuestos en los que la muerte o herida de los caballos debía ser indemnizada por la Hacienda Pública y no soportada por el carabinero, con el elemento común de que la muerte o lesión se había producido en un acto de

41 Colección legislativa de España. Segundo cuatrimestre de 1850, p. 19-21.

42 Aparicio, *Guía de los nuevos empleados en las Administraciones de Hacienda...*, pp. 14-24.

43 Canals, *Manual de Hacienda...*, cit., tomo I, p. 5.

44 Para la cuestión de los oficios en el Antiguo Régimen en Francia, Mousnier, *Les institutions de la France sur la monarchie absolue*, pp. 609-638. En España, Tomás y Valiente, "Las ventas de oficios de regidores y la formación de oligarquías urbanas en Castilla (siglos XVII y XVIII)"; Barrientos Grandon, "El oficio y su proyección en el lenguaje de las residencias. 'Bueno, recto y limpio juez'", pp. 84-91, entre otras.

45 Barrientos Grandon, "El oficio y su proyección en el lenguaje...", cit., pp. 83-102.

servicio⁴⁶. La Hacienda Pública se responsabilizaba por la pérdida del caballo, que no era más que otro elemento del patrimonio del carabinero, pero esto no quiere decir que podamos ver un indicio de una incipiente responsabilidad imputada a la Hacienda Pública o a una “administración” todavía inexistente, sino que profundizaba en la vinculación entre el empleado y sus actos.

Esta patrimonialización y vinculación entre la persona del empleado y su empleo se convertía en efectiva precisamente a través de la ejecución de las responsabilidades por parte de la Hacienda Pública. Se utilizó el denominado alcance que, según la definición del momento, era el resultado de comprobar la actuación de un funcionario durante un determinado período de tiempo y, si resultaban débitos a la Hacienda, el empleado debía cubrir personalmente el déficit con los bienes dados en concepto de fianza al tomar posesión del empleo⁴⁷. Esta institución y la necesaria fianza previa subsistieron incluso tras la reforma de Bravo Murillo de 1852, que se ha venido considerando introductora de los modernos funcionarios⁴⁸.

Así, la necesaria distancia entre la persona del empleado y sus actos, para que la Administración pudiera hacer suya la titularidad de la actuación del funcionario y responsabilizarse de ellos, no se pudo producir en este momento. La fianza y la patrimonialización del empleo que llevaba aparejada impedían separar al empleado y al acto, lo que trajo consigo la responsabilidad personal en la medida que ejercía el oficio por sí mismo y con atribuciones que entroncaban con su fuero interno⁴⁹. La Hacienda Pública no se encontraba perjudicada por ello, esta responsabilidad le permitió ser acreedora de ella a través de medios de control, lo que fue útil a la hora de hacer cumplir las normas a sus empleados.

3.2. La visita

Dentro de las múltiples formas que podía tomar la responsabilidad de los empleados públicos de Hacienda, una de ellas fue el control disciplinario, que, además, fue identificada por Julia Solla como un elemento creciente dentro de los cuerpos de funcionarios (en particular de Justicia y Fomento)

46 Canals, *Manual de Hacienda...*, cit., tomo II, pp. 337-343.

47 Escriche, Joaquín, *Diccionario...*, cit., p. 163.

48 García-Gallo, “El Estatuto de los empleados públicos según los reales decretos de 1844 y 1852”, pp. 865-898.

49 Barrientos Grandon, “El oficio y su proyección en el lenguaje...”, cit., pp. 83-102.

cuando se inmunizó a los empleados frente a los particulares con la práctica de la autorización para procesar⁵⁰.

Si bien, este tipo de control disciplinario se debe poner en relación con las figuras de los empleados públicos, quienes todavía tenían mucho de los antiguos oficiales de la Monarquía. El control interno se vehiculó a través de una institución que traía su nombre de las antiguas visitas⁵¹, aunque su configuración, funciones y fines necesariamente eran diferentes, ya que también estaban destinadas ahora a dar respuesta a otro sistema.

Así, la Real Orden de 26 de agosto de 1834 creó la figura de los seis visitadores generales de rentas, quienes estaban encargados, dentro de este control disciplinario, de evitar la malversación de los fondos de la Hacienda Pública y ayudar a la aplicación exacta de las normas dadas por el Gobierno a través de visitas y residencias a los funcionarios de oficinas de provincias, fábricas y otras dependencias de la Hacienda⁵². Esta práctica continuó durante todo el siglo XIX y, además, aumentó incluso después de 1868, utilizándose también en otros ramos⁵³.

Para explicar el procedimiento de las visitas en Hacienda tiene gran utilidad el *Manual de Hacienda* que se ha venido utilizando con las fianzas. En él se explica esta institución en la renta del tabaco. Aquí, el objeto era también asegurar el cumplimiento de las órdenes e instrucciones dadas para dicha renta específicamente. Los visitadores, nombrados por la Dirección General

50 Solla Sastre, *La discreta práctica...*, cit., pp. 261-264.

51 Para las visitas en el Antiguo Régimen ver Garriga Acosta, "Control y disciplina de los oficiales públicos en Castilla: la "visita" del ordenamiento de Toledo (1480)", pp. 215-390.

52 *Decretos de la Reina nuestra Señora Doña Isabel II*, pp. 365-367.

53 Por ejemplo, podemos encontrarlo en la propia Ley para el gobierno de las provincias de 1845 entre las atribuciones de los jefes políticos, art. 7º (*Gaceta de Madrid*, núm. 3860, 9 de abril de 1845), manteniéndose esta en la norma de 1863 (*Gaceta de Madrid*, núm. 270, 27 de septiembre de 1863). Más allá de 1868, en el Archivo de la Diputación Provincial de Jaén hasta los primeros años del Novecientos encontramos múltiples ejemplos de visitas giradas a los ayuntamientos por parte del gobernador civil. Por ejemplo, ADPJ, tutela municipal, secretaría general, exp. 2711/35, 2711/36 y 2746/62 (su objeto eran las responsabilidades de alcaldes y ayuntamientos por débitos a la Hacienda y estaban iniciadas por el gobernador civil). A las anteriores se debe añadir ADPJ, tutela municipal, secretaría general, exp. 2711/37, la cual tuvo la particularidad de iniciarse a través de una instancia en la que los vecinos del municipio de Sabiote denunciaron abusos cometidos por el alcalde, pero también por diferentes empleados municipales (como el arrendador de consumos), buscando que fueran declarados responsables y reparar los daños.

de Rentas o por los intendentes⁵⁴, realizaban diferentes diligencias, la primera de ellas era tomar nota exacta de los libros de la Administración de Provincia⁵⁵.

Estos libros se relacionaban con otra institución tradicional de la Monarquía: la contabilidad de cargo y data⁵⁶. Las rentas del tabaco estaban obligadas a seguir este tipo de contabilidad, su cargo eran los efectos de la Hacienda (tabaco) y la data aquello que se vendía o se enviaba a puntos de venta⁵⁷. Estos libros tenían que ser enviados a la Dirección General de Rentas, pudiendo esta girar una visita si encontraba faltas o desajustes⁵⁸.

La conclusión de la visita podía suponer que se produjera un alcance sobre los empleados de la renta, lo que les obligaba a reparar a la Hacienda pública, puesto que los caudales que gestionaban estaban bajo su responsabilidad personal⁵⁹. Pero también podía dar lugar a que se produjeran los primeros actos de un sumario dirigido contra el subdelegado de rentas, el tercerista o estanqueros conforme al Código Penal vigente⁶⁰.

Así, la visita estaba intrincada con un modo antiguo de control de los oficiales en la Monarquía,⁶¹ proveniente del Antiguo Régimen y de la cultura de los oficios más propia de los jurisconsultos del siglo XVII y XVIII que de los modernos administrativistas franceses. Aunque la afirmación es exagerada, considero que esta sirve para lanzar la advertencia de que pocas coincidencias se pueden encontrar entre el régimen administrativo francés, más preocupado por la no intromisión de la justicia en el ámbito de la Administración⁶², y el régimen español del momento. Esto hace que sea necesario releer con otra

54 Canals, *Manual de Hacienda...*, cit., tomo II, pp. 195-196.

55 *Ibíd.*, pp. 195-199.

56 Sánchez Santiró, *Gazofilacio regio y jurisdicción: El gobierno de la Real Hacienda de Nueva España (1521-1810)*, pp. 65-82.

57 Aparicio, *Guía de los nuevos empleados...*, cit., pp. 83-86.

58 *Ibíd.*, pp. 86-87. Un ejemplo de visita es la girada desde la Dirección general a la renta estancada de tabacos de Palencia en 1874, en ella se abrió un procedimiento en el que finalmente se declaró la irresponsabilidad del subdelegado de estancadas, en tanto no tuvo culpa en la pérdida de los efectos que había traído causa del ataque de una partida carlista (AHN, fc-mº_Hacienda, leg. 12561, exp. 4-749).

59 Escriche, *Diccionario...*, cit., p. 163.

60 Canals, *Manual de Hacienda...*, cit., tomo II, pp. 196-197.

61 Sánchez Santiró, "La reforma de los mecanismos de control en la Real Hacienda en Nueva España (siglos XVI-XVIII)", pp. 209-236.

62 Bigot, *Ce droit qu'on dit...*, cit., pp. 28-30.

mirada a los padres “administrativistas” de España. Así, las palabras de Pedro Gómez de la Serna y Manuel Colmeiro en relación con la responsabilidad cobran significado, sobre todo, con relación a la responsabilidad disciplinaria. Para el primero, en 1843, la responsabilidad era una característica fundamental de los empleados públicos que tenía como fin someterlos al cumplimiento de las leyes y castigarlos en caso de incumplimiento o abuso⁶³. Y el segundo, en 1850, consideró que la responsabilidad de los empleados daba el orden necesario a la Administración, habiéndose limitado ya a los particulares la posibilidad de solicitar responsabilidades a los funcionarios⁶⁴, por lo que esta sujeción del empleado al orden se producía, de hacerlo, en el régimen de la responsabilidad disciplinaria.

En conclusión, la responsabilidad de los empleados no fue una simple declaración, sino que fue un elemento constitutivo de la “estructura administrativa” que se estaba levantando y que se continuó aplicando personalmente debido al mantenimiento de ciertos caracteres como la patrimonialización de los oficios, lo cual se materializó, en parte, a través de la figura de las visitas. Así, precisamente porque la responsabilidad a través de las justicias estaba limitada para los particulares, Hacienda pudo seguir manteniendo la responsabilidad de los empleados, eso sí tomando el control de dicha responsabilidad mediante mecanismos disciplinarios.

4. A modo de recapitulación

La construcción del Estado liberal durante el siglo XIX necesitó de un aparato de Hacienda que hiciera posible obtener los recursos para llevar a cabo los cambios que se planteaban. Sin embargo, esto no fue sinónimo de abandonar de forma radical las prácticas de un aparato que contaba con una larga vida institucional, que incluso llegaba a hundir sus raíces en el mundo de una cultura jurídica jurisdiccional. Así, considero que comparar los procesos español y francés o, mejor dicho, observar el caso español desde una óptica francesa deforma la perspectiva de las propias instituciones españolas y sus transformaciones.

En España, la responsabilidad de los empleados públicos se vio afectada fundamentalmente por la introducción en 1845 de la autorización para procesar, la cual inmunizó a los empleados de las responsabilidades criminales

63 Gómez de la Serna, *Instituciones...*, cit., p. 36.

64 Colmeiro, *Manual...*, cit., pp. 68-76.

que podían reclamar los particulares ante las justicias ordinarias. Pero esta afirmación no puede olvidar la profunda departamentalización que poseía el aparato de gobierno de la Monarquía, siendo esta la única perspectiva que justifica la ausencia de autorización para garantizar la actuación de los empleados de Hacienda hasta 1850. Si bien, esta garantía o inmunización también se produjo frente a los tribunales de su ramo, es decir, los jueces de Hacienda fueron obligados a solicitar a los gobernadores civiles la autorización para procesar, ampliando las facultades que podían tener estas figuras más pertenecientes al ramo de Gobernación que al de Hacienda.

Sin embargo, a pesar de la inmunización, sobre todo penal, de los empleados públicos, autores como Pedro Gómez de la Serna o Manuel Colmeiro mantuvieron que la responsabilidad era un rasgo fundamental de los empleados públicos. Si fijamos nuestra atención sobre instituciones como la fianza o la visita, podemos comprobar como las exigencias de responsabilidad no disminuyeron durante el siglo XIX, sino que la Hacienda Pública, a través de figuras como los mecanismos disciplinarios y la responsabilidad que de él podía derivar, buscó controlar a sus empleados. Así, a través de visitas y de alcances que eran cubiertos con fianzas, o ante su insuficiencia con todo el patrimonio del empleado, la Hacienda Pública procuró el cumplimiento de las normas dadas a sus dependencias. Todo ello a costa de no separar claramente a la figura del empleado del acto que realizaba y, por lo tanto, el mantenimiento de una responsabilidad personal.

Con todo, en el período estudiado, es decir, entre 1834 y 1868, fecha del fin del fuero de Hacienda, en el que se introdujeron novedades fundamentales para la construcción de una Administración moderna, no se superó el paradigma de la responsabilidad personal, que tenía mucho que ver con el mantenimiento de ciertas características de la cultura de los oficios del Antiguo Régimen, pero también con su utilización en un nuevo contexto, en el que la Hacienda Pública buscó controlar a todos sus empleados e incluso a otras autoridades sobre las que podía tener un interés, lo cual no se consideró que se pudiera realizar sin el mantenimiento de la responsabilidad como característica personal de los empleados públicos.

Bibliografía

Fuentes

ADPJ, consejo provincial, autorizaciones para procesar, exp. 2764/5.

- consejo provincial, autorizaciones para procesar, exp. 2726/58.
- consejo provincial, autorizaciones para procesar, exp. 2726/55.
- consejo provincial, autorizaciones para procesar, exp. 2760/60.
- consejo provincial, autorizaciones para procesar, exp. 3008/57.
- consejo provincial, autorizaciones para procesar, exp. 2764/41.
- consejo provincial, autorizaciones para procesar, exp. 2714/70.
- comisión provincial, autorizaciones para procesar, exp. 2714/78
- comisión provincial, autorizaciones para procesar, exp. 2714/84.
- tutela municipal, secretaría general, exp. 2711/35.
- tutela municipal, secretaría general, exp. 2711/36.
- tutela municipal, secretaría general, exp. 2711/37.
- tutela municipal, secretaría general, exp. 2746/62.

AHN, consejos, leg. 5423, exp. 2164.

- fc-M^o_Hacienda, leg. 3153, exp. 105.
- fc-m^o_Hacienda, leg. 12561, exp. 4-749.

Aparicio, Ildefonso, *Guía de los nuevos empleados en las Administraciones de Hacienda, de los contribuyentes, repartidores, juntas, alcaldes y ayuntamientos*, Burgos, Establecimiento tipográfico Villanueva, 1864.

Boletín Diplomático, *Las Constituciones españolas en el siglo XIX*, Madrid, Imprenta de E. López Vizcaino, 1869.

Canals, José María, *Manual de Hacienda*, Tomo I y II Madrid, Imprenta del Colegio de Sordo-Mudos, 1841.

Colección legislativa de España, Tercer trimestre de 1858, Tomo LXXVII, Madrid, Imprenta del Ministerio de Gracia y Justicia, 1858.

Colmeiro, Manuel, *Derecho administrativo español*, Tomo I, Madrid, Librería Don Ángel Calleja, 1850.

Decretos de la Reina nuestra Señora Doña Isabel II, Tomo 19, Madrid, Imprenta Real, 1834.

Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Tomo I, 3^a Ed., Madrid, Librería de la Señora Viuda e Hijos de D. Antonio Calleja, 1847.

Gaceta de Madrid, núm. 3860, 9 de abril de 1845

- núm. 6576, 24 junio de 1852.

- núm. 270, 27 de septiembre de 1863
- núm. 97, 6 de abril de 1904

Gómez de la Serna, Pedro, *Instituciones de derecho administrativo español*, Tomo I, Madrid, Imprenta de D. Vicente Zabala, 1843.

Santarén, Norberto, “Sobre la autorización para procesar a los funcionarios públicos”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 26-53 (1869), pp. 63-66.

Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, Tomo I, (Reedición de la 12^a Edición), Madrid, Alianza, 2022.

Obras consultadas

Almeida Cerrada, Marcos “Historia de la ciencia del derecho administrativo en España”, en José María Rodríguez de Santiago, Gabriel Doménech Pascual y Luis Arroyo Jiménez (coord.), *Tratado de derecho administrativo*, Vol. I, Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 329-376.

Barrientos Grandon, Javier, “El oficio y su proyección en el lenguaje de las residencias. ‘Bueno, recto y limpio juez’”, en Francisco Andújar Castillo y Pilar Ponce Leiva (coord.), *Debates sobre la corrupción en el mundo ibérico, siglos XVI-XVIII*, Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2018, pp. 83-102.

Bigot, Grégoire, *Ce droit qu'on dit administratif... Études d'histoire du droit public*, 2 Ed., París, Éditions La Mémoire du Droit, 2020.

Chamocho Cantudo, Miguel Ángel, “Los consejos provinciales: atribuciones contenciosas, procedimiento y sistemas de recursos”, en Miguel Ángel Chamocho Cantudo (coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial: de los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Jaén, Dykinson, Diputación Provincial de Jaén, Instituto de Estudios Giennenses, 2014, pp. 397-426.

Clavero Salvador, Bartolomé, “Institución política y Derecho: acerca del concepto historiográfico del “Estado moderno”, *Revista de Estudios Políticos*, 19 (1981), pp. 43- 57.

Coronas González, Santos, “La responsabilidad de los ministros en la España Constitucional”, *Anuario de historia del derecho español*, 56 (1990), pp. 543-590

Fernández Torres, Juan Ramón, *Historia legal de la Jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1998)*, Madrid, Iustel, 2007.

- “La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa en España (1845-1868)” en Marta Lorente Sariñena (coord.), *La jurisdicción con-*

- tencioso-administrativa en España. “Una” historia de sus orígenes*, Madrid, Cuadernos de derecho judicial, 2008, pp. 267-290.
- García-Gallo, Concepción, “El Estatuto de los empleados públicos según los reales decretos de 1844 y 1852”, *Anuario de Historia del Derecho*, 41 (1971), pp. 865-898.
- García de Enterría, Eduardo, “La configuración del recurso de lesividad”, *Revista de Administración Pública*, 15 (1954), pp. 109-154.
- *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa. Potestad expropiatoria – Garantía patrimonial. Responsabilidad civil de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956.
- Garriga Acosta, Carlos, “Control y disciplina de los oficiales públicos en Castilla: la “visita” del ordenamiento de Toledo (1480)”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 61 (1991), pp. 215-390
- “¿La cuestión es saber quien manda? Historia política, Historia del derecho y “punto de vista”, *Historia Política e Historia del Derecho*, 10 (2012), pp.89-100.
- Hespanha, Antonio Manuel, “Paradigmes de légitimation, aires de gouvernement, traitement administratif et agents de l’administration”, en Robert Descimon, Jean Frédéric Schaub, Bernard Vicent (aut.), *Les figures de l’administrateur : institutions, réseaux, pouvoirs en Espagne, en France, et au Portugal, 16^e-19^e siècles*, París, École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1997, pp. 19-28.
- Lorente Sariñena, Marta, “Justicia desconstitucionalizada. España, 1834-1869”, en Marta Lorente Sariñena (coord.) *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870*, Madrid, Cuadernos de derecho judicial, 2006, pp. 247-287.
- “De la transcendencia constitucional de un mecanismo institucional: la autorización para procesar a los funcionarios públicos”, en *Derecho, historia y universidades. Estudios dedicados a Mariano Peset*, Vol. II, Valencia, Universidad de València, 2007, pp. 118-127.
- (coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. “Una” historia de sus orígenes*, Madrid, Cuadernos de Derecho Judicial, 2008
- Lorente Sariñena, Marta y Garriga Acosta, Carlos, “Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la administración (1812-1845): Una propuesta de revisión”, en José María Iñurritegui Rodríguez y José María Portillo Valdés (ed.), *Constitución en España: orígenes y destinos*, Madrid, CEPyC, 1998, pp. 215-272.
- Lorenzo Jiménez, José Vicente, “La jurisdicción especial de Hacienda desde el fin de las Regencias (1843) hasta 1852”, *Revista de las Cortes Generales*, 84 (2011), pp. 161-222.

- “La jurisdicción de Hacienda y la unificación de fueros (1852-1868)”, *Boletín del Ministerio de Justicia*, año 65, 2135 (2011), pp. 2-26.
- Luque Reina, Antonio Manuel, *El Consejo Real de España e Indias en la construcción del Estado administrativo (1834-1836): Una historia de la disolución de los Consejos de la Monarquía Española*, Madrid, BOE y CEPyC, 2022.
- “Otra historia de “Lo contencioso-administrativo” en España: alteridad y discontinuidad entre la Monarquía Católica y el Estado Administrativo (1812-1845)”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6 (2022), pp. 93-113
- Mannori, Luca, “Justicia y Administración entre Antiguo y Nuevo Régimen”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 15 (2007), pp.125-146.
- Mannori, Luca y Sordi, Bernardo, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
- “Science of Administration and Administrative Law”, Damiano Canale, Paolo Grossi y Hasso Hofmann (ed.), *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence*, Dordrecht, Springer, 2009, pp. 225-261.
- Martín Rebollo, Luis, “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en España: estado de la cuestión, balance general y reflexión crítica”, *Documentación administrativa* 237-238 (1994), pp. 11-104.
- “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 4 (2000), pp. 273-316.
- Martínez Pérez, Fernando, “De la pluralidad de fueros al fuero de la Administración (1834-1845)”, en Marta Lorente (coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. “Una” historia de sus orígenes*, Madrid, Cuadernos de Derecho Judicial, 2008, pp. 243-247.
- “Gubernativas e insuplicables”. *Competencias de jurisdicción entre Monarquía judicial y Estado administrativo (1768-1868)*, Madrid, Dykinson, 2022.
- Medina Alcoz, Luis, “Historia del concepto de derecho subjetivo en el derecho administrativo español”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 1 (2021), pp.7-52.
- “Historia del Derecho administrativo (I). Del Estado liberal al Estado autoritario”, en José María Rodríguez de Santiago, Gabriel Doménech Pascual y Luis Arroyo Jiménez (coord.), *Tratado de derecho administrativo*, Vol. I, Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 95-227.
- *Historia del derecho administrativo español*, Madrid, Marcial Pons, 2022.
- Moreno Tejada, Sara, “El enjuiciamiento de los empleados públicos: la autorización administrativa previa (145-1868)”, *Iys Fvgit*, 2 (2018), pp. 277-297.
- Mousnier, Roland, *Les institutions de la France sur la monarchie absolue*, PUF, 1974.

- Nieto García, Alejandro, “Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España”, *Revista de Administración Pública*, 50 (1966), pp. 27-50.
- “Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo contencioso-administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 57 (1968), pp. 9-34.
 - *Responsabilidad ministerial en la época isabelina*, Madrid, Iustel, 2022.
- Olarieta Alberdi, Juan Manuel, “La autorización administrativa previa para procesar a los funcionarios públicos”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 246 (1990), pp. 227-282
- Parada Vázquez, José Ramón, “La responsabilidad criminal de los funcionarios públicos y sus obstáculos: autorización previa, prejudicialidad administrativa y cuestiones previas”, *Revista de Administración pública*, 31 (1960), pp. 95-149.
- “Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso”, *Revista de Administración Pública*, 55 (1968), pp. 65-112.
 - “Réplica a nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 59 (1969), pp. 41-70.
- Pro Ruiz, Juan, *La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*, Madrid, Marcial Pons, 2019.
- Quezada Rodríguez, Flavio, “Espacios jurídicos transnacionales en la formación del Derecho administrativo: Adolfo Posada y Valentín Letelier”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 5 (2022), pp. 143-176.
- Saenz de Santa María Gómez-Mampaso, Blanca, “Construyendo la España liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)”, en Josep Capdeferro (coord.), *Estudios Luso-Hispanos de Historia del Derecho*, Madrid, Dykinson, 2024, pp. 555-593.
- Sánchez Santiró, Ernest, “La reforma de los mecanismos de control en la Real Hacienda en Nueva España (siglos XVI-XVIII)”, *Anuario de estudios americanos*, 76-1 (2019), pp. 209-236.
- *Gazofilacio regio y jurisdicción: El gobierno de la Real Hacienda de Nueva España (1521-1810)*, México, Historia económica, 2023.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX: (1812-1845)*, Madrid, Iustel, 2006.
- Solla Sastre, Julia, *La discreta práctica de la disciplina. La construcción de las categorías de la responsabilidad judicial en España, 1834-1870*, Madrid, Congreso de los Diputados, Dykinson, 2011.
- “Ultramar excepcional”: La construcción de un espacio jurídico para España y sus colonias”, *Rechtsgeschichte-Legal History*, 23 (2015), pp. 222-238.
- Tomás y Valiente, Francisco, “Las ventas de oficios de regidores y la formación de oligarquías urbanas en Castilla (siglos XVII y XVIII)”, en *Actas de las I Jor-*

- nadas de metodología aplicada de las ciencias históricas*, Vol. III, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 1975, pp. 525-547.
- “Lo que no sabemos acerca del Estado liberal (1808-1868)”, en VV.AA., *Antiguo Régimen y liberalismo: homenaje a Miguel Artola*, Vol. I, Madrid, Alianza, 1994, pp. 137-146.
 - “Los Fondos de Ultramar (1835-1903)”, en Jorge Tarlea López-Cepero (dir.), *Los Fondos de Ultramar*, Madrid, BOE, 1994, pp. 9-941.