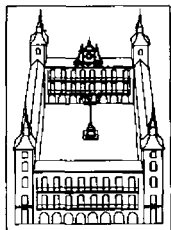


Sebastián Martín-Retortillo Baquer

Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad Complutense de Madrid

# LA DEFENSA EN DERECHO DEL ESTADO

APROXIMACION A LA HISTORIA  
DEL CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO



EDITORIAL CIVITAS, S. A.

MADRID, 1986

## INDICE GENERAL

NOTA PRELIMINAR .....	19
-----------------------	----

## CAPITULO I

### LA DIRECCION GENERAL DE LO CONTENCIOSO Y EL CUERPO DE OFICIALES LETRADOS DE LA HACIENDA PUBLICA (1849-1881)

I. EL MARCO POLÍTICO EN QUE BRAVO MURILLO CREA LA DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO .....	29
II. EL REAL DECRETO DE 28 DE DICIEMBRE DE 1849 «PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA NUEVA DIRECCIÓN EN EL MINISTERIO DE HACIENDA CON EL TÍTULO DE DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO» .....	37
III. LOS SUCESIVOS AVATARES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO .....	49
1. <i>La Asesoría General del Ministerio de Hacienda; el tema de la Desamortización. Las relaciones con el Ministerio Fiscal</i> .....	49
2. <i>Los Oficiales Letrados de las Administraciones de la Hacienda Pública</i> .....	58
3. <i>Las soluciones de la I República. El Real Decreto de 26 de julio de 1874: restablecimiento de la Asesoría General del Ministerio de Hacienda. Comienza su obra Juan Francisco Camacho</i> .....	61
IV. EL ENTORNO TEMÁTICO: LA PROGRESIVA Y GRADUAL CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA JURÍDICO-ADMINISTRATIVO .....	72
1. <i>Referencias a algunos temas institucionales</i> .....	72
2. <i>La situación real de nuestra Administración: valor descriptivo de las normas estudiadas</i> .....	81

## CAPITULO II

### LA CREACION DEL CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO (1881-1900)

I. JUAN FRANCISCO CAMACHO Y LA CREACIÓN DEL CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO: EL REAL DECRETO DE 10 DE MARZO DE 1881 .....	85
II. LOS PRIMEROS PASOS: CONTINUIDAD E INNOVACIÓN. EL SIGNIFICADO DE LA COMPILACIÓN DE 16 DE ABRIL DE 1881. FUNCIONES CONSULTIVAS Y CONTENCIOSAS .....	95

III.	LA NECESARIA JURIDIZACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA, COMO FUNDAMENTO PARA LA AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE LAS FUNCIONES DE LOS ABOGADOS DEL ESTADO EN MATERIA FISCAL ... ..	100
IV.	LA DEFENSA Y REPRESENTACIÓN DEL ESTADO ANTE LOS TRIBUNALES. EN LA VIGILIA DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: REMISIÓN ... ..	103
V.	LOS PRIMEROS REGLAMENTOS ORGÁNICOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO Y DEL CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO. LAS NUEVAS FUNCIONES EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO DE DERECHOS REALES ... ..	110
1.	<i>El primer Reglamento orgánico de Juan Francisco Camacho de 5 de marzo de 1886</i> ... ..	110
2.	<i>El Reglamento orgánico de Amós Salvador de 29 de agosto de 1894: justificación y alcance</i> ... ..	113
3.	<i>Fernández Villaverde encarga a la Dirección General de lo Contencioso de la administración del Impuesto de derechos reales y transmisión de bienes. El nuevo Reglamento orgánico de 5 de julio de 1900</i> ... ..	116

### CAPITULO III

#### LA DEFENSA DEL ESTADO EN EL DEBATE PARLAMENTARIO DE LA LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSA DE 1888

I.	ALCANCE Y SIGNIFICADO DEL TEMA ... ..	121
II.	EL ENTORNO POLÍTICO DEL PROYECTO SAGASTA DE 1866. EL IMPACTO DEL CONGRESO JURÍDICO ESPAÑOL ... ..	123
III.	LA REPRESENTACIÓN Y DEFENSA DEL ESTADO EN EL DEBATE DEL CONGRESO. LAS INTERVENCIONES DE D. GUMERSINDO DE AZCÁRATE ... ..	125
IV.	EL DEBATE PARLAMENTARIO EN EL SENADO ... ..	139
V.	A MODO DE CONSIDERACIONES FINALES ... ..	145

### CAPITULO IV

#### EL CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO EN LA CRISIS DE LA RESTAURACION (1900-1923)

I.	LAS FUNCIONES DE LOS ABOGADOS DEL ESTADO EN EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA. EL REGLAMENTO ORGÁNICO DE 3 DE MARZO DE 1902. INVESTIGACIÓN E INSPECCIÓN DEL IMPUESTO DE DERECHOS REALES. EL REGLAMENTO ORGÁNICO DE 5 DE MARZO DE 1912. ... ..	147
1.	<i>La reiterada y permanente reorganización de la Administración económica en los primeros años de este siglo. El debate sobre el sistema de las reclamaciones económico-administrativas</i> ... ..	149

2. <i>El R. D. de 26 de noviembre de 1901 y el texto del nuevo Reglamento orgánico de 3 de marzo de 1902. La preocupación por los temas de personal</i> .....	159
3. <i>Nuevas funciones de los Abogados del Estado. La investigación e inspección del Impuesto de derechos reales. Intervención de los Abogados del Estado en materia de Contrabando y Defraudación</i> ...	165
4. <i>El Reglamento orgánico de 3 de marzo de 1912 de Tirso Rodríguez: mayor libertad de acción de los Abogados del Estado en los Tribunales</i> .....	177

II. EL STATUS DEL ESTADO ANTE LA JURISDICCION ORDINARIA Y LA REGULACION DE LAS FUNCIONES DE LOS ABOGADOS DEL ESTADO EN NORMA CON RANGO DE LEY. EL ESTATUTO DE FUNCIONARIOS DE 1918. DESARROLLO DE LAS FUNCIONES CONSULTIVAS. EL REGLAMENTO ORGANICO DE BUGALLAL DE 1920 .....	179
---	-----

1. <i>La afirmación con rango de ley de los llamados privilegios procesales del Estado ante la jurisdicción ordinaria: el R.D.-ley de 12 de enero de 1915</i> .....	179
2. <i>La adaptación al Cuerpo de Abogados del Estado de la legislación general de funcionarios públicos establecida en el Estatuto de 1918.</i>	187
3. <i>El crecimiento de las funciones consultivas. Regulación específica de las mismas en algunos Departamentos ministeriales</i> .....	191
4. <i>El último periodo de la Restauración: el Reglamento orgánico de Gabino Bugallal de 27 de enero de 1920 y su posterior modificación por R.D. de 30 de abril de 1923</i> .....	197

CAPITULO V

DEL ESTATUTO DE 1925 AL VIGENTE REGLAMENTO ORGANICO DE 1943

I. CRECIMIENTO DE LAS FUNCIONES DE LOS ABOGADOS DEL ESTADO COMO CONSECUENCIA DE LA REORDENACION ORGANICA DE LA ADMINISTRACION QUE SE LLEVA A CABO DURANTE LA DICTADURA Y, TAMBIEN, DE LA AMPLIACION DEL SISTEMA FISCAL. EL ESTATUTO DE LA DIRECCION GENERAL DE LO CONTENCIOSO Y DEL CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO DE 1925 Y EL REGLAMENTO ORGANICO DEL MISMO AÑO. ALCANCE Y CONTENIDO. LA POLÉMICA SOBRE EL RANGO LEGAL DEL ESTATUTO .....	203
--	-----

1. <i>Reordenación de la Administración. El papel de los Abogados del Estado en el Estatuto provincial y en la reorganización de los Tribunales económico-administrativos. Las numerosas modificaciones del sistema fiscal; en especial, en materia de contrabando y de derechos reales. Creación del Impuesto sobre el caudal relicto y tipificación del delito fiscal</i> .....	204
2. <i>El Estatuto de 1925. Significado recopilador del mismo. La defensa de los funcionarios públicos por los Abogados del Estado. La polémica sobre su rango. El Reglamento orgánico de 18 de junio de 1925</i> .....	211

II. LAS ESCASAS MODIFICACIONES QUE SE INTRODUCEN DURANTE LA II REPÚBLICA ... ..	222
1. <i>Consolidación de las funciones ya vigentes</i> ... ..	222
2. <i>Nuevos cometidos que asumen los Abogados del Estado, resultado de la reordenación que entonces se lleva a cabo de la Administración</i> ... ..	224
3. <i>Algunos problemas constitucionales: los Abogados del Estado y los bienes de la Compañía de Jesús; la defensa de la Administración en los recursos de amparo ante el Tribunal de Garantías Constitucionales</i> ... ..	227
III. LA ORDENACIÓN ESTABLECIDA COMO CONSECUENCIA DE LA GUERRA CIVIL. INTENTO DE SISTEMATIZACIÓN DE LAS NUEVAS FUNCIONES QUE EN ESTE PERÍODO SE ASIGNAN A LOS ABOGADOS DEL ESTADO HASTA EL REGLAMENTO ORGÁNICO DE 1943: GÉNESIS, PLANTEAMIENTO Y CONTENIDO DEL MISMO. SU SIGNIFICADO ... ..	232

## CAPITULO VI

### EL ABOGADO DEL ESTADO ANTE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

I. ALCANCE DE LA REPRESENTACIÓN Y DEFENSA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSA DE 1888 ... ..	241
II. LA NUEVA VERSIÓN DE LA LEY JURISDICCIONAL DE 1894 ... ..	248
III. LA «JUDICIALIZACIÓN» DEL MINISTERIO FISCAL DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. LA LEY MAURA-SILVELA DE 1904. ... ..	251
IV. LA SUCESIVA ORDENACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL DE LA JURISDICCION CONTENCIOSA. LOS PUNTOS MÁS IMPORTANTES DE ESTA EVOLUCIÓN ... ..	256
1. <i>Las normas organizativas del Cuerpo de Abogados del Estado</i> ... ..	257
2. <i>La regulación del tema en la legislación de Régimen local: el mantenido papel de Fiscal de la jurisdicción</i> ... ..	257
3. <i>La representación de la Administración en las sucesivas normas reguladoras de la jurisdicción</i> ... ..	259
V. LA REPRESENTACIÓN Y DEFENSA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA VIGENTE LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSA DE 1956 ... ..	264

## CAPITULO VII

### EL CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO DESDE EL VIGENTE REGLAMENTO ORGANICO HASTA EL REGIMEN CONSTITUCIONAL (1944-1978)

I. LAS FUNCIONES DE LOS ABOGADOS DEL ESTADO DURANTE ESTE PERÍODO: PLANTEAMIENTO GENERAL ... ..	273
--	-----

II. REGULACIÓN INTERNA DEL CUERPO. EL TEMA DE LAS PLANTILLAS ORGÁNICAS. LA ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO. LAS MODIFICACIONES DEL REGLAMENTO ORGÁNICO ... ..	274
1. <i>Las sucesivas reorganizaciones de la Dirección General de lo Contencioso del Estado: planteamiento funcional de las mismas</i> ... ..	275
2. <i>Las modificaciones del Reglamento orgánico: su alcance</i> ... ..	278
III. EL TEMA DE LAS FUNCIONES CONSULTIVAS. COMPLEJIDAD DEL DESARROLLO ORGÁNICO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y DE SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS; SUS CONSECUENCIAS ... ..	280
1. <i>Las Asesorías jurídicas y la organización ministerial</i> ... ..	280
2. <i>Asesorías jurídicas y organismos autónomos. Las distintas variantes que ofrece el tema</i> ... ..	281
3. <i>Otras manifestaciones del asesoramiento en Derecho a la Administración</i> ... ..	286
IV. LAS FUNCIONES FISCALES DE LOS ABOGADOS DEL ESTADO; OTRAS FUNCIONES RELACIONADAS TAMBIÉN CON LA HACIENDA PÚBLICA ... ..	288
V. REFERENCIA A ALGUNOS ÁMBITOS MATERIALES EN LOS QUE LOS ABOGADOS DEL ESTADO EJERCEN SUS FUNCIONES; SISTEMA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, EN MATERIA DEL PATRIMONIO DEL ESTADO Y EN RELACIÓN CON LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA ... ..	291

## CAPITULO VIII

### LOS ABOGADOS DEL ESTADO A RAÍZ DE LA CONSTITUCION DE 1978: SE CUMPLE EL CENTENARIO

I. LOS DISTINTOS CAMBIOS ORGANIZATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO QUE SE LLEVAN A CABO A RAÍZ DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: SUS CONSECUENCIAS ... ..	299
1. <i>Reformas internas de los propios Servicios de la Dirección General de lo Contencioso</i> ... ..	301
2. <i>Las funciones de asesoramiento de los Abogados del Estado a los órganos periféricos de la Administración. El nuevo sentido de los «gobiernos provinciales»</i> ... ..	304
3. <i>La ordenación del Servicio de lo Contencioso del Estado en el extranjero</i> ... ..	306
II. LAS FUNCIONES DE LOS ABOGADOS DEL ESTADO EN MATERIA FISCAL: GESTIÓN DIRECTA «VERSUS» ASESORAMIENTO EN DERECHO A LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ... ..	309
III. LAS FUNCIONES DE LOS ABOGADOS DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LOS DISTINTOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES ... ..	313

1. <i>La intervención del Abogado del Estado en los distintos procedimientos ante el Tribunal Constitucional. El Abogado del Estado, defensor también de las leyes. El Abogado del Estado y las actuaciones no jurisdiccionales de distintos órganos del Tribunal Constitucional</i> ... .. .	314
2. <i>Defensa de los Abogados del Estado de distintas actuaciones del Consejo General del Poder Judicial</i> ... .. .	324
3. <i>Referencia al tema de las funciones de los Abogados del Estado en el Tribunal de Cuentas</i> ... .. .	325
IV. SE CUMPLE EL CENTENARIO: A MODO DE CONCLUSIONES ... .. .	329
BIBLIOGRAFIA ... .. .	333