

LA CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA COMO PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE EL SIGLO XIX ESPAÑOL

(Análisis de algunos aspectos que influyeron en el proceso de burocratización de la justicia) (*)

Por LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN

SUMARIO

I. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DURANTE EL ANTIGUO RÉGIMEN. ALGUNOS INDICIOS CONSTITUTIVOS DE UNA TEMPRANA BUROCRATIZACIÓN.—II. ALGUNOS ASPECTOS QUE DETERMINARON LA CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL ESTADO LIBERAL COMO PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: A) *La inobservancia de la independencia judicial orgánica o externa*. B) *La influencia gubernamental en el sistema de acceso a la magistratura*. C) *De la inamovilidad judicial como principio constitucional a la amovilidad judicial como práctica gubernamental*. D) *La utilización de la responsabilidad judicial con fines disciplinarios*.—III. A MODO DE CONCLUSIÓN.—IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DURANTE EL ANTIGUO RÉGIMEN. ALGUNOS INDICIOS CONSTITUTIVOS DE UNA TEMPRANA BUROCRATIZACIÓN

El Estado absoluto había legado al Estado constitucional español que surge en el siglo XIX una Administración judicial construida al amparo de la autoridad soberana del monarca, que era titular de un poder político supremo —único e indivisi-

(*) El texto que aquí se reproduce con algunas variaciones leves fue presentado como comunicación al Congreso que sobre «La configuración jurídico-política del Estado Liberal en España», en conmemoración del segundo centenario del nacimiento de D. Alejandro Oliván se celebró en Huesca los días 12 a 14 de diciembre de 1996 organizado por el Departamento de Filosofía del Derecho de la Universidad de Zaragoza.

ble—, sin que existiese control alguno sobre su actuación. Durante el Antiguo Régimen el monarca reunía bajo su persona todas las funciones inherentes al poder político, existiendo una indefinición e indiferenciación de las mismas que será trasladada a sus oficiales regios, puesto que la legitimidad del poder de éstos derivaba del rey. Por ello, la Administración regia en esta época estaba constituida por un conjunto de órganos —individuales y colectivos— en los que se concentraban o acumulaban atribuciones de naturaleza gubernativa, judicial e incluso económica. Esta indiferenciación funcional, que tenía ya sus orígenes en la Edad Media, es una de las características básicas de la Administración de justicia durante la Edad Moderna que llegará hasta la época constitucional siendo una de las causas que incidirán plenamente en una temprana burocratización de la justicia (1).

A finales del Antiguo Régimen se asiste ya a la culminación de un largo y lento proceso de territorialización y de relativa jerarquización en la organización de la Administración de justicia. En este sentido, la Administración regia en lo que al ejercicio de funciones judiciales se refiere estaba constituida por los siguientes órganos: Alcaldes ordinarios, Alcaldes Mayores, Corregidores, Audiencias y Chancillerías y Consejo Real. Todos estos órganos integraban una jurisdicción real común u ordinaria a la que se unía la existencia de diferentes jurisdicciones especiales como la eclesiástica, la señorial o la militar entre otras (2).

(1) Vid. J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid, 1991, vol. I, pág. 118, para quien en esta época estructuralmente no existía diferenciación entre órganos judiciales y administrativos, en cuanto que todo órgano o agente ostentaba por igual potestades gubernativas y judiciales; de ahí que como también manifiesta F. TOMÁS Y VALIENTE: *La tortura en España*, Salamanca, 1973, págs. 97-98, una sentencia no es sólo un acto judicial en sentido estricto sino también un acto de gobierno. De forma distinta opina A. GALLEGO ANABITARTE: en su obra *Administración y Jueces: Gubernativo y Contencioso. Reflexiones sobre el Antiguo Régimen y el Estado constitucional, y los fundamentos del Derecho Administrativo español*. Madrid, 1971, págs. 21-23, 61-65 y 98-99, quien teniendo en cuenta la distinción entre dos categorías medievales utilizadas por BRAETON, «*jurisdictio*» y «*gubernaculum*» —posteriormente acogidas e interpretadas por C. H. MCLWAIN, *Constitucionalismo antiguo y moderno* (trad. de J. J. Solozábal Echevarría), Madrid, 1991—, las traslada al Derecho español con la finalidad de demostrar cómo en la época preconstitucional existió una cierta diferenciación funcional entre lo «gubernativo, político o administrativo» y lo «contencioso o judicial», así como también una cierta especialización orgánica en su ejercicio.

(2) En general, sobre la caracterización y organización de la Administración de justicia durante esta época en España, vid. J. SÁNCHEZ-ARCILLA y E. MONTANOS FERRIN: *Historia del Derecho y de las Instituciones*, Madrid, 1991, vol. II, págs. 420-463; B. GONZÁLEZ ALONSO: *Enciclopedia de la Historia de España* (dir. por M. ARTOLA), Madrid, 1988, págs. 343-417; E. VILLALBA PÉREZ: *La Administración de la justicia penal en Castilla y en la Corte a comienzos del siglo XVII*, Madrid, 1993, págs. 37-69; F. TOMÁS Y VALIENTE: *El Derecho penal de la Monarquía absoluta (siglos XVI-XVII-XVIII)*, Madrid, 1969, págs. 153-202; F. TOMÁS Y VALIENTE: *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1982, págs. 195-244; R. ROLDÁN BERMEJO: *Los jueces de la Monarquía absoluta*, Madrid, 1989, págs. 15 y ss.; J. L. DE LAS HERAS SANTOS: *La justicia penal de los Austrias en la Corona de Castilla*, Salamanca, 1991, págs. 56-147; R. L. KAGAN: *Pleitos y pleiteantes en Castilla (1500-1700)* (trad. de Margarita Moreno), Salamanca, 1991, págs. 31-130, 161-200; C. GARRIGA: *La Audiencia y las Chancillerías castellanas (1371-1525)*, Madrid, 1994, págs. 67 y ss., págs. 217 y ss., págs. 247 y ss., págs. 317 y ss.

Todas las funciones estatales, entre las que se hallaban las judiciales —tradicionalmente consideradas como uno de los atributos esenciales de la soberanía monárquica—, se concentraban en la persona del monarca, quien delegaba su ejercicio en «sus» oficiales regios. Estos eran nombrados discrecionalmente por el rey para un período de tiempo determinado durante el cual ejercían aquellas funciones en nombre y representación del monarca, quien, tratándose de las funciones judiciales, podía reservarse la facultad de avocar para sí todas aquellas causas que considerase pertinentes (3).

Los oficiales regios respondían personalmente del ejercicio de las funciones que tenían atribuidas ante el monarca y ante sus súbditos o particulares (4). Para hacer efectiva esa responsabilidad existían determinados procedimientos que al mismo tiempo eran utilizados por el rey como medios de inspección y control disciplinario a través de los cuales comprobaba si sus oficiales ejercían las funciones otorgadas en la forma debida. Entre estos medios destacaban la «residencia» y la «pesquisa, visita o veeduría». Por el primero se controlaba el modo de actuación de los oficiales reales —particularmente los que tenían atribuidas funciones judiciales— una vez que hubiese finalizado el período de tiempo para su ejercicio y hubieren cesado en sus cargos, pudiendo derivarse de aquel control la exigencia de responsabilidades penales, civiles o administrativas. Por el segundo de ellos, el control se efectuaba mientras los oficiales se encontraban al frente de sus cargos, para lo que el monarca podía nombrar determinados jueces comisionados (pesquisidores, veedores, o visitadores) con la finalidad de investigar un hecho concreto o de inspeccionar el modo en que los demás oficiales reales habían ejercido sus funciones (5).

La utilización por el monarca absoluto de estos procedimientos de exigencia de responsabilidad judicial como medios de control disciplinario sobre los oficiales regios que ejercían funciones judiciales constituirá también una manifestación de una cierta burocratización o funcionarización de la Administración de justicia du-

(3) De ahí, que los oficiales regios que ejercían funciones judiciales se integraran en un cuerpo funcional, donde al igual que los soldados estarían sometidos al «servicio del rey», *vid.* D. SIMÓN: *La independencia del juez*, (trad. de C. Ximénez Carrillo), Barcelona, 1985, pág. 4.

(4) Responsabilidad personal ya prevista en algunos textos jurídicos como las Partidas, Partida III, título XXII, leyes 24 y 25, *vid.* *Los Códigos españoles concordados y anotados*, Madrid, 1847, págs. 305 y ss. o el Ordenamiento de Alcalá, ley 2 del título XX, recogida en la Novísima Recopilación, Libro XII, título I, *vid.* *La Novísima Recopilación*, Madrid, 1805, tomo V, págs. 307 y ss.

(5) Acerca de la «visita» y la «residencia», que junto con un incipiente y confuso sistema de recursos, van a ser los principales medios utilizados durante la Baja Edad Media y la Edad Moderna para controlar y exigir responsabilidad a los oficiales regios puede verse L. GARCÍA DE VALDEAVELLANO: «Las Partidas y los orígenes medievales del juicio de residencia», en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, núm. 153, 1963, págs. 208 y ss.; J. M. MARILUZ URQUIJO: *Ensayo sobre los juicios de residencia indianos*, Sevilla, 1952, págs. 21 y ss.; B. GONZÁLEZ ALONSO: «El juicio de residencia en Castilla, I: origen y evolución hasta 1480», *Anuario de Historia del Derecho Español*, Madrid, 1978, tomo XLVIII, págs. 243-345; C. GARRIGA: *ob. cit.*, pág. 418, págs. 427-428 y ss.; J. LALINDE ABADÍA: «La purga de taula», en *Homenaje a J. Vicens Vives*, Barcelona, 1965, págs. 499-523; R. ROLDÁN BERMEJO: *ob. cit.*, págs. 376 y ss.; R. L. KAGAN: *ob. cit.*, págs. 190 y ss.; J. L. DE LAS HERAS SANTOS: *ob. cit.*, págs. 91 y ss.; F. TOMÁS Y VALIENTE: *El Derecho penal de la Monarquía absoluta...*, *ob. cit.*, págs. 161 y ss., 377 y ss.

rante el Absolutismo monárquico que podía ser constatada también en otros países del continente europeo (6) y que conducirá en la práctica a una irresponsabilidad de aquellos oficiales frente a los particulares, puesto que llegará un momento en que dichos medios, previstos ya para casos muy específicos, serán utilizados escasa y esporádicamente (7).

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, es decir, por la acumulación de funciones gubernativas y judiciales en los mismos órganos de una Administración regia, por el nombramiento y separación discrecional de los oficiales regios por parte del monarca, por su falta de inamovilidad y por la utilización por el rey de los procedimientos de exigencia de responsabilidad judicial como medios de control disciplinario, puede concluirse, empleando la terminología de Bracton adoptada por McIlwain, que durante el Antiguo Régimen existió una clara subordinación de la *jurisdictio* al *gubernaculum* (8), iniciándose en algunos aspectos un proceso de burocratización de la Administración de justicia.

II. ALGUNOS ASPECTOS QUE DETERMINARON LA CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL ESTADO LIBERAL COMO PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con el advenimiento del Estado liberal se introduce en España una nueva concepción de la justicia y una nueva regulación del Poder judicial inspirados en los principios clásicos del liberalismo continental, cuyo paradigma es el liberalismo francés, y en clara oposición con los principios que imperaron bajo el Absolutismo monárquico (9). En la Constitución de 1812, que como es sabido, constituye la mejor

(6) Países en los que se utilizaban también con fines disciplinarios algunos procedimientos de exigencia de responsabilidad judicial similares al «juicio de residencia» como el denominado *giudizio di sindacato* italiano a partir del siglo XVI, o el establecimiento en Alemania, también a partir del siglo XVI, de un sistema de comisiones de «visitadores» (*Reichsvisitationsdeputation*), o del procedimiento de *syndikatslage* alemán a partir del siglo XVIII, o con el procedimiento de la *prise à partie* francesa a partir del siglo XVII. Sobre estos extremos, vid. A. GIULANI y N. PICARDI: *La responsabilità del giudice*. Milán, 1987, págs. 32-48, 59-64; J. P. DAWSON: *The Oracles of the Law*, Westport, 1968, págs. 134-135, 185-187, 214-215 y 243-244; H. MOHNHAUPT: «L'organizzazione giudiziaria in Prussia», en *L'ordinamento giudiziario. Documentazione storica* (dir. por N. Picardi y A. Giuliani), Rimini, 1985, vol. I, págs. 96-98, 104-107.

(7) Vid. G. ASTUTI: «Indipendenza e responsabilità del giudice: considerazioni introduttive» en *L'educazione giuridica: La responsabilità del giudice*, (dir. por N. Picardi y A. Giuliani), Perugia, 1978, vol. III, pág. XVIII, para quien la irresponsabilidad externa del «juez-funcionario» determinaba una situación de privilegio e inmunidad, cuya justificación como señalan A. GIULANI y N. PICARDI: *La responsabilità del giudice...*, ob. cit., pág. 40, se hallaba en una desconfianza del monarca hacia toda forma de control externo, quedando únicamente el control jerárquico como remedio válido frente a los posibles abusos.

(8) Vid. C. H. MCLWAIN: *op. cit.*, págs. 108-109. Sin que como manifiesta TOMÁS Y VALIENTE. «De la Administración de Justicia al Poder Judicial», en *Jornadas sobre el Poder judicial en el bicentenario de la Revolución francesa*, Madrid, 1990, pág. 14, tengan cabida dentro de las categorías mentales o del horizonte político de la época la idea de la independencia judicial ni la de un Poder judicial.

(9) Vid. L. SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1974, págs. 64 y ss.,

expresión ideológica e institucional del liberalismo, el constituyente gaditano manifiesta su concepción liberal sobre la justicia mediante la proclamación y el reconocimiento constitucional de una serie de principios que afectan claramente al orden judicial y que se recogen en el Discurso Preliminar (10) y en el Título V de la Constitución (11). Entre estos principios, que tienen su fundamento en el más amplio de la división de poderes, pueden destacarse el principio de independencia judicial, el principio de la unidad y exclusividad judicial, el de inamovilidad judicial como garantía principal de la independencia y el de responsabilidad judicial como complemento o contrapeso de la inamovilidad e independencia judicial.

Ahora bien, conviene anticipar que el proceso de instauración del liberalismo en España se realiza de forma tardía, prácticamente comprende la totalidad del siglo XIX, debido, entre otras razones, a la tensión dialéctica existente entre el «principio monárquico» y el movimiento parlamentario burgués. De este enfrentamiento resultará una primacía del «principio monárquico» que ejercerá claramente su influencia sobre la configuración de la Administración de justicia, privando de cierta efectividad práctica a la mayor parte de los principios mencionados anteriormente (12).

A continuación se expondrá cómo algunos de los principios constitucionales que conformaban la concepción liberal del orden judicial fueron incumplidos por los distintos Gobiernos que se alternaron en el poder durante los dos primeros tercios del siglo XIX español, debido principalmente a la falta de su oportuno desarrollo legal que es suplido por normas reglamentarias cuyo contenido en ocasiones será incluso contrario a los mandatos constitucionales, determinando todo ello en la práctica un fuerte control gubernamental sobre la Administración de justicia.

A) *Inobservancia de la independencia judicial orgánica o externa*

La independencia judicial ha sido considerada como uno de los postulados básicos antimonárquicos y una conquista del Estado liberal de Derecho, erigiéndose

quien pone de manifiesto la superposición y extraña mezcla que se produce en la Constitución de 1812 entre los principios derivados de la Revolución francesa y del pensamiento anterior y los procedentes de la tradición española.

(10) Discurso Preliminar que dedica amplias consideraciones a la Administración de justicia, destacando que «uno de los principales objetivos de la Constitución es fijar las bases de la potestad judicial para que la administración de justicia sea en todos los casos objetiva, pronta e imparcial», en D. SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, Madrid, 1969, vol. I, pág. 136 (obra utilizada para la consulta de los textos constitucionales históricos en España), corroborando de algún modo como el problema de la justicia era una de las principales preocupaciones de los liberales gaditanos.

(11) Título que bajo la rúbrica «De los Tribunales, y de la Administración de Justicia en lo civil y criminal» se caracteriza por su extensión al constar de sesenta y seis artículos, dividido en tres capítulos, el primero versa sobre «los Tribunales», el segundo sobre «la Administración de Justicia en lo civil», y el tercero sobre «la Administración de Justicia en lo criminal», conteniendo normas tanto de carácter sustantivo como procesal.

(12) *Vid.*, M. A. APARICIO PÉREZ: en el prólogo a la edición castellana de la obra de Dieter Simon, *La independencia del juez*. Barcelona, 1985, págs. VII-VIII.

en una característica esencial del mismo (13). Este principio de la independencia judicial será acogido por el constitucionalismo liberal en una vertiente predominantemente política, hablándose en este sentido de «independencia orgánica, objetiva o externa», que tiene por objeto proteger al cuerpo judicial frente a los restantes poderes del Estado (14). De este modo se expresaba la preocupación principal de los constituyentes por liberar a la magistratura de la sumisión al monarca que hasta entonces había imperado durante el Antiguo Régimen y, posteriormente, de la sumisión a los otros poderes del Estado. Por ello, los textos constitucionales europeos de finales del siglo XVIII y del XIX van a incorporar a su articulado el principio de independencia judicial como una consecuencia derivada del de división de poderes, entendiéndose aquélla como la atribución de la función jurisdiccional en exclusiva a los jueces, quedando prohibido su ejercicio a los restantes poderes del Estado, y poniéndose así fin a la indiferenciación funcional vigente durante el Absolutismo monárquico. Asimismo, casi la totalidad de las Constituciones de dicha época van a formular alguna de las garantías más relevantes de la independencia judicial como la inamovilidad judicial e, incluso, aunque con menor frecuencia ya que por regla general venía regulada por leyes infraconstitucionales, el sistema de ingreso y nombramiento de la magistratura (15).

(13) Así lo entienden autores como C. RUIZ DEL CASTILLO: *Derecho Político*, Madrid, 1934, pág. 365; E. JIMÉNEZ ASEÑO: «La independencia de la justicia», *Revista de Derecho Procesal*, 1950, núm. 3, pág. 440; V. SILVA MELERO: *Las garantías de la independencia judicial*, Madrid, 1955, pág. 5; S. ÁLVAREZ GENDÍN: *La independencia del Poder Judicial*, Madrid, 1965, págs. 69-72, también en «El Estado de Derecho y el Poder Judicial independiente», *Revista de Administración Pública*, 1960, núm. 31, pág. 11; P. CALAMANDREI: «Indipendenza e senso di responsabilità del giudice», en *Proceso e democracia*, Padua, 1954, pág. 70; C. J. FRIEDRICH: *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y en América*. (trad. de A. Gil Lasierra), Madrid, 1975, vol. I, pág. 360; D. SIMÓN: *op. cit.*, pág. 9; C. SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982, págs. 142-143; J. L. REQUEJO PAGÉS, *Jurisdicción e independencia*, Madrid, 1989, pág. 123; S. MUÑOZ MACHADO: *La reserva de jurisdicción*, Madrid, 1989, pág. 12.

(14) Sin embargo, también se tendrá en cuenta su consideración como principio jurídico por el que la independencia judicial se halla vinculada al principio de legalidad, mediante el cual el juez al igual que los demás poderes públicos está sometido a la ley, hablándose en este sentido de «independencia personal, funcional o interna», que tiene por objeto la protección del juez individualmente considerado, incluso frente a otros órganos judiciales, constituyendo al mismo tiempo una importante garantía para el justiciable; en este sentido *vid.* J. L. REQUEJO PAGÉS: *op. cit.*, pág. 116; V. SILVA MELERO: *ob. cit.*, pág. 5; J. BARTHELEMY y P. DUEZ: *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1985 (reimpresión de la edición de 1933), pág. 848.

(15) En este sentido puede destacarse la Constitución norteamericana de 1787, que en su artículo II, secc. 2.ª establece ya la designación de los jueces federales por el ejecutivo (el Presidente con el consentimiento del Senado), sin embargo, la mayor parte de los estados norteamericanos adoptaron un sistema de elección popular, *vid.* sobre estos aspectos y la evolución que el sistema ha experimentado hasta nuestros días con algunas consideraciones críticas la obra de S. VOLTERRA: *L'indipendenza del giudice negli Stati degli Stati Uniti d'America*, Milán, 1970, págs. 302-464. También las Constituciones francesas de 1791 (art. 2) y la girondina de 1793 (art. 3) reconocían un mecanismo de elección popular que será modificado a partir de la Constitución francesa de 1799 en la que se establece un sistema de selección y nombramiento por el Poder ejecutivo, su art. 41 atribuía el nombramiento de los jueces al

Sin embargo, el Poder ejecutivo utilizará estas garantías de la independencia judicial con una finalidad contraria a su propia naturaleza, que será la de asegurarse una dependencia gubernamental de la judicatura, dando paso a la construcción de un modelo de Administración de justicia burocrática, que se inicia en Francia y se extiende al resto del continente europeo a partir de la época imperial.

B) *La influencia gubernamental en el sistema de acceso y promoción en la magistratura*

Por lo que se refiere al sistema de designación y acceso a la magistratura, así como a su promoción, puede afirmarse que tras la Constitución de 1812, a pesar de las propuestas aparentemente revolucionarias del constituyente gaditano, se continúa con el cuerpo judicial existente, que orgánicamente dependerá del Gobierno en todo aquello que se refiera a nombramientos y ascensos; de ahí que desde entonces pueda hablarse ya de un juez-funcionario y de una carrera judicial (16). La Constitución de 1837 atribuía al rey el nombramiento de todos los empleados públicos (art. 49.9.º), a cuyo efecto se asimilaban los jueces y magistrados, quienes tras reunir una serie de requisitos el Ministro de Gracia y Justicia con amplia discrecionalidad proponía su nombramiento al monarca (17). Este precepto constitucional fue reiterado por la Constitución de 1845 (art. 45.9.º) y por la *non nata* de 1856 (art. 52.8.º). Sin embargo, será la Constitución de 1869 la que introduzca algunas novedades para reforzar esta garantía de la independencia judicial al disponer en el apartado 1.º de su artículo 94 que el nombramiento de los jueces y magistrados corresponde al rey. No obstante, para evitar posibles abusos que pudieran

Primer Cónsul, es decir, a Napoleón, *vid.* L. DUGUIT, H. MONNIER, y R. BONNARD: *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*. París, 1952.

(16) La Constitución de Cádiz ya prevía el nombramiento real de los jueces a propuesta del Consejo de Estado (art. 171.4.º), así como unas condiciones generales para su designación. Sobre estas cuestiones habrá de tenerse en cuenta también dos Decretos de 9 de octubre de 1812 por el que se aprobaba el «Reglamento de las Audiencias y juzgados de primera instancia» y el procedimiento de «Nombramiento de magistrados de las Audiencias y de los jueces de primera instancia; su juramento», así como otros dos Decretos de 17 de abril de 1812 para la «Designación de magistrados del Tribunal Supremo»; acerca de estas normas *vid.* J. SAINZ GUERRA: *La Administración de justicia en España (1810-1870)*. Madrid, 1992, págs. 252-254; M. A. APARICIO PÉREZ: *El «status» del Poder judicial en el constitucionalismo español (1808-1936)*. Barcelona, 1995, págs. 29-31.

(17) Así se deducía del RD de 29 de diciembre de 1838 por el que se establecen «Las reglas para mejorar la condición de los magistrados y jueces», donde se prevé la posibilidad de que algunos puestos judiciales pudieran ocuparse por jueces de una categoría inferior concurriendo una determinada antigüedad, poniéndose así de manifiesto la estructuración de la carrera judicial. Este Real Decreto modificaba en algunos aspectos el «Reglamento provisional para la Administración de Justicia en lo respectivo a la jurisdicción ordinaria» de 26 de septiembre de 1835 y los RD de 6 y 8 de octubre de 1835 que lo complementaban; estas normas se hallan recogidas en la obra de F. J. PAREDES ALONSO: *La organización de la justicia en la España liberal: (los orígenes de la carrera judicial, 1834-1870)*. Madrid, 1990, págs. 197-232 y 276-282.

ser cometidos por el monarca en el ejercicio de esta función será necesaria la intervención mediante propuesta de un órgano ajeno al orden judicial como fue el Consejo Estado. Otra novedad importante contenida en el apartado 2.º del mencionado artículo consistirá en que «El ingreso en la carrera judicial será por oposición», aunque no constituirá la única vía de acceso a la judicatura puesto que aún el rey poseía la facultad de nombrar hasta la cuarta parte de los magistrados de las Audiencias y del Tribunal Supremo, bastando únicamente la audiencia del Consejo de Estado. Finalmente, estos extremos serán desarrollados por la «Ley Provisional sobre Organización del Poder Judicial» de 15 de setiembre de 1870 (LOPJ) (18).

C) *De la inamovilidad judicial como principio constitucional a la amovilidad judicial como práctica gubernamental*

La garantía de la inamovilidad judicial va a operar sobre todo frente al Poder ejecutivo que podía remover o separar libremente a los jueces (19). De hecho, esta facultad para separar o cesar (también nombrar) a los jueces constituía uno de los poderes que detentaba el monarca con carácter residual al no haberle sido arrebatado por el Parlamento en aquellos países en los que imperaba el principio monárquico bajo el régimen de las Monarquías limitadas, perviviendo durante el siglo XIX e incluso parte del XX. En este sentido, y como ha manifestado M. A. Aparicio la lucha por la independencia judicial en nuestra historia política se ha identificado siempre con la inamovilidad (20).

(18) Norma que en su Título II regulaba las condiciones necesarias para ingresar y ascender en la carrera judicial (arts. 80-146), *vid.* M. MARTÍNEZ ALCUBILLA: *Diccionario de la Administración Pública*, Madrid, 1887, tomo VI, págs. 941 y ss. Sin embargo, con la proclamación de la I República se publicó un Decreto de 8 de mayo de 1873 por el que se priva al Consejo de Estado de la propuesta sobre los nombramientos y ascensos de los jueces y magistrados, atribuyéndose la misma al Tribunal Supremo con carácter vinculante para el Gobierno. Decreto que tras la disolución de las Cortes por el General Pavia será anulado por otro de 14 de enero de 1874 determinándose que dichas funciones no eran propias del Tribunal Supremo sino del Gobierno; *vid.* M. A. APARICIO PÉREZ: *El «status» del Poder judicial...* ob. cit., págs. 125-130.

(19) *Vid.* E. AGUILERA DE PAZ y F. P. RIVES Y MARTÍ: *El Derecho judicial español*, Madrid, 1920, pág. 635; F. BECENA: *Magistratura y justicia*, Madrid, 1928, pág. 407, quien considera a la inamovilidad más como una garantía en favor del justiciable que del juez; J. BARTHELEMY y P. DUEZ: ob. cit., pág. 851, para quien la inamovilidad surge precisamente como correctivo al nombramiento de los jueces por el Gobierno. F. MENÉNDEZ-PIDAL: *Derecho judicial español (Organización de los tribunales)*, Madrid, 1935, págs. 126-127, parece resaltar más su aspecto de prerrogativa o privilegio judicial aunque sea en interés de los justiciables y con el fin de garantizar la independencia de los jueces frente a los gobernantes; *vid.* también en este sentido J. CASTÁN TOBEÑAS: *Poder Judicial e independencia judicial*, Madrid, 1951, pág. 29.

(20) M. A. APARICIO PÉREZ: «Prólogo» a *La independencia del juez...*, op. cit., pág. XIII y *El «status» del Poder judicial...*, op. cit., pág. 107, aunque como bien dice el autor la independencia judicial obviamente no se puede identificar únicamente con la inamovilidad, que también llega tarde a España y que, progresivamente, se configurará más bien como una condición general de todo funcionario que como una

Las Constituciones españolas decimonónicas, una vez más por influencia del constitucionalismo francés (21), van a reflejar también en su articulado esa preocupación del liberalismo por garantizar la independencia judicial a través del reconocimiento de la inamovilidad. En la Constitución de Cádiz de 1812 esa pretensión liberal por asegurar la estabilidad de los jueces en el ejercicio de sus funciones aparece recogida ya en el Discurso preliminar (22) y se concreta en el artículo 252 (23), cuya redacción prácti-

condición específica de la independencia judicial; *vid.* también J. MONTERO AROCA: *Independencia y responsabilidad del juez*, Madrid, 1990, pág. 40.

(21) Que ya proclamaba el principio de inamovilidad judicial como expresión de la reacción de la burguesía liberal frente a las destituciones arbitrarias de los jueces por los monarcas absolutos en detrimento de la independencia judicial. De este modo, la Constitución de 1791 en su tit. III, cap. V, art. 2 disponía que «los jueces no podrán ser destituidos salvo en caso de prevaricación debidamente juzgada, ni suspendidos salvo por una acusación admitida». Precepto que en términos similares es reproducido por las Constituciones francesas posteriores llegando hasta la actualmente vigente de 1958 (art. 64.4). Esta norma ejercerá también su influencia sobre los Textos constitucionales de otros países (además del nuestro) como Bélgica, que en el art. 100 de la Constitución de 1830 disponía «Los jueces son nombrados de por vida. Ningún juez puede ser privado ni suspendido de su cargo sino mediante sentencia...»; o Italia, art. 69 del Estatuto albertino de 1848, aunque aquí aquel principio se proclamaba sólo respecto de los jueces que «lleven tres años en su cargo»; o Alemania, art. 87 de la Constitución prusiana de 1850, al preceptuar que «No podrán (los jueces) ser privados de su cargo, ni suspendidos temporalmente sino en virtud de sentencia por causas previstas en la ley...». Hay que mencionar también a la Constitución norteamericana de 1787 que, con anterioridad, en su art. III, secc. 1.ª recogía la fórmula de la inamovilidad al preceptuar que «los jueces, tanto del Tribunal Supremo como de los tribunales inferiores, *desempeñarán su cargo mientras dure su buena conducta (during good behaviour)* y recibirán periódicamente por sus servicios una compensación que no podrá disminuirse mientras desempeñen sus puestos». Norma inspirada en el Derecho inglés, concretamente, en el *Act of Settlement* de 1701, que en su art. 3 regulaba algunas garantías de la independencia judicial como la inamovilidad y la retribución fija de los cargos judiciales, refiriéndose de igual modo a la responsabilidad judicial. En la consulta de estas normas constitucionales históricas se ha utilizado la obra de V. ROMERO GIRÓN: *Colección de las Instituciones políticas y jurídicas de los pueblos modernos: Instituciones de Alemania*, Madrid, 1885, tomo II, págs. 248 y ss.; *Instituciones del Reino de Italia*, Madrid, 1888, tomo III, págs. 343 y ss.; *Instituciones de Inglaterra y de los Estados del Norte de Europa*, Madrid, 1894, tomo XI, págs. 745 y ss.

(22) En el que con el objeto de asegurar la integridad de los jueces y magistrados y proteger su independencia se manifestaba que «Su ánimo debe estar a cubierto de las impresiones que pueda producir el remoto recelo de una separación violenta. Y ni el desagrado del Monarca ni el resentimiento de un ministro han de poder alterar en lo más mínimo la inexorable rectitud del juez o magistrado. Para ello nada es más a propósito que el que la duración de sus funciones dependa absolutamente de su conducta, calificada en su caso por la publicidad de un juicio», en D. SEVILLA ANDRÉS: *ob. cit.*, vol. I, pág. 140.

(23) Precepto en el que puede percibirse claramente la influencia de los textos franceses, al disponer que «Los magistrados y jueces no podrán ser depuestos en sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada; ni suspendidos, sino por acusación legalmente intentada». Este artículo 252 se complementa con el 253: «Si al Rey llegaren quejas contra algún magistrado y, formado expediente, parecieren fundadas, podrá, oído el consejo de Estado, suspenderle, haciendo pasar inmediatamente el expediente al supremo tribunal de Justicia para que juzgue con arreglo a las leyes», norma que está haciendo referencia también a la responsabilidad judicial, regulada de forma expresa en los arts. 254 y 255. Acerca del enfrentamiento que surgió en el proceso constituyente cuando se debate la propuesta sobre el principio de inamovilidad entre quienes optaban por limitarlo y quienes le defendían a ultranza, *vid.* M. A. APARICIO PÉREZ: *El «status» del Poder judicial...*, *op. cit.*, págs. 25-27.

camente va a ser mantenida con ligeras variaciones por las Constituciones posteriores del siglo XIX (24).

Sin embargo, a pesar de la solemnidad con que las Cartas constitucionales decimonónicas declaraban en su articulado la garantía de la inamovilidad judicial, hay que dejar constancia de que dichos preceptos o normas constitucionales no sólo carecieron de eficacia sino que además fueron sistemáticamente ignorados (cuando no inaplicados) por los Gobiernos liberales o conservadores que se alternaron en el poder durante el siglo XIX. Esta circunstancia se debió principalmente a dos factores: al carácter flexible (25) de las Constituciones decimonónicas carentes de toda supra-legalidad y a la falta de un oportuno y efectivo desarrollo normativo de aquellos principios por parte del legislador.

Por tanto, la práctica política ofrecía una realidad muy distinta a la teoría constitucional, al menos en lo que a la inamovilidad judicial se refiere (26), de tal modo que con la entrada en vigor de cada una de las Constituciones o con los diferentes cambios gubernamentales eran frecuentes las depuraciones o purgas políticas de los jueces utilizándose para ello la vía de las suspensiones que se convertían automáticamente en ceses. La consecuencia que se derivaba de esta práctica gubernamental fue la situación de permanente interinidad en la que se encontraron los jueces durante la mayor parte del siglo XIX, que de forma elocuente es expuesta por S. Muñoz Machado al comentar que:

«el juez cesante forma parte del paisaje decimonónico, juez sometido al zarandeo de disposiciones que, pasando por debajo de las declaraciones constitucionales de estabilidad, operaban con nombramientos de interinidad que permitían a los políticos jugar con más facilidad con los puestos de jueces que si éstos se confiaban definitivamente a jueces de carrera» (27).

(24) En la Constitución de 1837 (art. 66), en la de 1845 (art. 69), en la de 1869 con algunas garantías más (art. 95) y en la de 1876 donde ya se utiliza el término inamovibles (art. 80).

(25) Acerca de la flexibilidad de las Cartas constitucionales en esta época, *vid.* A. PACE y J. VARELA SUANZES-CARPEGNA: *La rigidez de las Constituciones escritas* (trad. de P. Biglino Campos y L. Delgado del Rincón), *Cuadernos y Debates*, núm. 58, 1995, particularmente págs. 65-68, sobre la justificación de la flexibilidad en las Constituciones españolas de 1837, 1845 y 1869.

(26) De sarcasmo es calificada esta situación por P. GÓMEZ DE LA SERNA: «De la inamovilidad y responsabilidad de magistrados y jueces», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1857, tomo 9, págs. 8-9, al comentar que «la inamovilidad judicial, escrita en nuestras leyes fundamentales, parece un sarcasmo cuando se mira que es lo que en la práctica ha sucedido. Mientras en España no hubo ley escrita que asegurara a los juzgadores en el ejercicio de sus cargos, la inamovilidad existía de hecho: desde el día en que la inamovilidad ha sido un precepto constitucional, la *amovilidad* ha sido establecida de hecho».

(27) S. MUÑOZ MACHADO: *op. cit.*, pág. 17. *Vid.* también en términos semejantes A. NIETO: *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*. Barcelona, 1996, págs. 414-418, para quien la situación personal de los jueces no era muy diferente a la de los empleados públicos, resultando una «praxis descarnada en la que todos los servidores del Estado eran tratados como instrumentos del Gobierno y sus destinos como botín para el vencedor de la lucha política»; J. SAINZ GUERRA: *op. cit.*, págs. 106 y ss.

La crónica legislativa de la época corrobora este estado de interinidad y cesantía en el que se halla el juez decimonónico a través de una pluralidad de normas —órdenes, decretos e incluso algunos proyectos de ley— que pretendían conseguir la inamovilidad judicial mediante la necesaria reincorporación de la curiosa figura del «juez cesante» (28). Sin embargo, las previsiones constitucionales en materia de inamovilidad no adquirirán rango legislativo hasta el último tercio del siglo XIX con la entrada en vigor de la ya citada Ley Provisional Orgánica del Poder Judicial, de 15 de setiembre de 1870. Con esta norma el legislador desarrollando lo previsto en los artículos 94 y 95 de la Constitución de 1869 trata de garantizar y de llevar a la práctica de modo efectivo los principios de independencia e inamovilidad judicial (complementados con el de responsabilidad) como se deduce de lo manifestado en su Exposición de Motivos (29) y en su articulado (30). Sin embargo, en 1875 con la Restauración se inicia de nuevo un período en el que se quebranta el principio de

(28) Entre las normas que en materia de inamovilidad judicial se publican durante el siglo XIX pueden destacarse las siguientes: RD de 29 de diciembre de 1838 por el que se establecen «las reglas para mejorar la condición de los magistrados y jueces», Decreto de 16 de octubre de 1840 «declarando la inamovilidad de los magistrados y jueces», RD de 7 de marzo de 1851 «sobre la provisión de las plazas de la magistratura, judicatura, y ministerio fiscal del fuero común y sobre la suspensión, traslación y jubilación de los funcionarios de dichas clases», *vid.* F. J. PAREDES ALONSO: *op. cit.*, págs. 286-287 y 401-407. En relación a los proyectos de ley que sobre inamovilidad se elaboraron en esta época podemos resaltar los de los años 1838, 1839, 1842, 1844, 1846, 1848, 1855; *vid.* al respecto *Crónica de la Codificación Española. Organización judicial*, Ministerio de Justicia, Comisión General de Codificación, Madrid, 1970, vol. I, págs. 31-37 y 43-74.

(29) La Exposición de Motivos, obra de Eugenio Montero Ríos, no aparecía publicada en el *Diario de Sesiones de las Cortes* pero se reproduce literalmente en *Crónica de la Codificación Española*, *op. cit.*, vol. I, págs. 104-116, en ella se comentaba que: «Si se quiere que la Institución judicial sea en nuestra Patria un verdadero poder y no un peligro; si los individuos que representan ese mismo poder han de gozar de la inamovilidad práctica, contrapesada oportunamente con una responsabilidad civil y criminal (de) verdad, el legislador no puede menos de establecer las disposiciones conducentes para que ese poder, contenido en sus justos límites, no usurpe las atribuciones de otros y pueda al mismo tiempo defenderse si se siente estorbado en el libre ejercicio de su augusto ministerio, si se atenta de cualquier modo a su independencia, cualidad la más preciosa y esencial de la magistratura, sin la cual ésta deja de constituir un poder para transformarse en una rueda inerte de la Administración política, ya que no en un terrible instrumento de pasiones bastardas y mezquinas» (pág. 106).

(30) El Título IV, bajo la rúbrica «De la inamovilidad judicial» (arts. 221-244), introducía normas tendentes a asegurar la estabilidad en el cargo judicial previendo distintas reglas relativas a la destitución, suspensión, traslación y jubilación de jueces y magistrados con el objeto de paliar o eliminar en la medida de lo posible la discrecionalidad gubernamental. *Vid.* sobre estos extremos E. AGUILERA DE PAZ y F. P. RIVES Y MARTÍ: *op. cit.*, págs. 637-649, páginas que constituyen un breve comentario a los artículos de la Ley sobre la materia que nos ocupa; A. CARRETERO PÉREZ: «La Administración de justicia desde 1868 a 1898», en *Revista de Derecho Judicial*, 1966, núm. 25, págs. 83 y ss.; núm. 26, págs. 129 y ss.; núm. 27, págs. 152 y ss.; núm. 28, págs. 47 y ss., también del mismo autor «El Poder Judicial desde 1869 a 1898», en *Revista de Derecho Judicial*, 1967, núm. 29, págs. 137 y ss.; 1968, núm. 34, págs. 89 y ss. ampliamente en materia de organización judicial; también F. JIMÉNEZ VILLAREJO: «Administración de justicia y proceso constitucional español: 1808-1931», en *Documentación Jurídica*, 1981, núms. 29-32, págs. 22 y ss.

inamovilidad judicial al suspenderse mediante dos Decretos de 23 de enero de 1875 las garantías prescritas por la Ley de 1870, practicándose nuevas depuraciones en el seno del cuerpo judicial (31). Esta situación se complementaba con la Ley Adicional a la Orgánica del Poder Judicial (LAOPJ), de 14 de octubre de 1882, que ampliaba el «cuarto turno» como vía de ingreso en la magistratura para proveer las vacantes de los Juzgados de Primera Instancia teniendo el Gobierno amplias facultades para reclutar las personas que consideraba más afectas al régimen (32).

Mediante un Decreto de Canalejas de 24 de septiembre de 1889 vuelven a recobrar vigencia las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de inamovilidad (33), aunque ésta no se alcanzará de forma definitiva hasta el Real Decreto de 30 de marzo de 1915, a partir del cual la inamovilidad deja de identificarse con el principio liberal de la independencia judicial, convirtiéndose en una garantía del mismo y en una condición inherente a todos los jueces, al igual que respecto de todos los funcionarios públicos para quienes se declarará un año después, incidiendo de esta forma en la consolidación del proceso de burocratización de la Administración de justicia (34).

(31) Por medio de uno de estos Decretos se establecían «nuevas bases para las declaraciones de inamovilidad de los Magistrados y Jueces» y por el otro, complementario del anterior, se dictaban «reglas para la provisión de cargos del orden judicial y Ministerio fiscal», *vid. Crónica de la Codificación Española...*, ob. cit., vol. I, págs. 138-139. La segunda de estas normas reglamentarias contenía además una disposición genérica, su art. 10, por el que se derogaban todas aquellas disposiciones de la LOPJ que fuesen contrarias a dicho Decreto. Estos Decretos tenían por finalidad asegurar el control gubernamental sobre la Administración de justicia e incorporar a los jueces y magistrados cesantes que fuesen de la confianza del Gobierno, para lo cual éste podía actuar con cierta discrecionalidad.

(32) Además, en los tres turnos restantes se sustituía el sistema de promoción que establecía la LOPJ, basado en el criterio de la antigüedad y méritos, por unas prescripciones tan amplias y genéricas, que prácticamente quedaba al arbitrio ministerial la designación del personal judicial que ocuparía la vacante; *vid. sobre el particular A. FIESTAS LOZA: «La quiebra de la independencia del turno», en Revista Poder Judicial*, núm. 14, 1984, pág. 63. Acerca de la LAOPJ, *vid. Crónica de la Codificación Española...* ob. cit., vol. I, págs. 168-172; también en M. MARTÍNEZ ALCUBILLA: *Diccionario de la Administración Pública*, Madrid, 1921, tomo X, págs. 176 y ss.

(33) Sobre el Decreto de Canalejas, *vid. Crónica de la Codificación Española...*, ob. cit., vol. I, págs. 185-186; M. MARTÍNEZ ALCUBILLA: *Diccionario de la Administración Pública*, Madrid, 1887, tomo VI, págs. 1035 y ss. Un ejemplo de las dificultades existentes para la implantación definitiva del principio de inamovilidad, lo constituyen las elocuentes palabras pronunciadas en las Cortes el 17 de marzo de 1883 por quien fue Ministro de Gracia y Justicia durante tres periodos diferentes a lo largo del siglo XIX, don Manuel Alonso Martínez: «Yo tengo el convencimiento de que la inamovilidad judicial no se implanta en un país con sólo escribirla en la portada de la Constitución. Escrita está en todas nuestras Constituciones, pero no se ha observado jamás. A la inamovilidad judicial se llegará por los hechos, por los precedentes, por el ejemplo que vayan dando los partidos que estén en el poder, y se llegará, sucesiva y progresivamente, no de golpe», *Diario de Sesiones del Congreso*, sesión 17 de marzo de 1883, págs. 1525-1526.

(34) *Vid. F. BECEÑA: op. cit.*, págs. 403-407; M. A. APARICIO PÉREZ: «Prólogo» a *La independencia del juez...*, *op. cit.*, págs. XI-XIII y *El «status» del Poder judicial*, *op. cit.*, págs. 153, 156 y 157, para quien la inamovilidad se había logrado mediante un Decreto que reproducía las disposiciones contenidas en la LOPJ y LAOPJ, lo que desde el punto de vista normativo nada impedía, como así ocurrió durante la Dictadura del General Primo de Rivera, que pudiera modificarse por vía reglamentaria.

D) *La utilización de la responsabilidad judicial con fines disciplinarios*

La responsabilidad judicial en el Estado liberal se va a configurar también en estrecha relación con los principios de división de poderes, independencia judicial y con la garantía esencial de ésta, la inamovilidad judicial, respecto de la cual la responsabilidad ha sido considerada como complemento, o consecuencia, contrapartida o contrapeso, corolario o correlato (35). Esta configuración de la responsabilidad judicial como vinculación y complemento de la inamovilidad e independencia aparece recogida ya en el constitucionalismo revolucionario liberal de finales del siglo XVIII (36), manteniéndose así a lo largo de todo el siglo XIX.

El constitucionalismo español del siglo XIX no será ajeno a este hecho y, una vez más por influencia francesa (37), considerará también a la responsabilidad judicial como un principio constitucional inseparable de los principios de independencia e inamovilidad judicial.

En este sentido, la Constitución de 1812 en el Discurso preliminar, donde se aludía en diferentes momentos al tema de la responsabilidad judicial, interrelaciona directamente la responsabilidad con la inamovilidad judicial, proclamándose ambas como principios inseparables y de exigencia recíproca, al mismo tiempo que se manifiesta la necesidad de regular por vía legislativa la responsabilidad judicial penal (38). El Texto constitucional regulaba los distintos tipos de responsabilidad

(35) Como complemento o consecuencia la conciben autores como F. MENÉNDEZ-PIDAL: *op. cit.*, pág. 26; E. AGUILERA DE PAZ y F. P. RIVES y MARTÍ: *op. cit.*, págs. 634 y 654; E. JIMÉNEZ ASEÑO: *ob. cit.*, pág. 438; E. ALONSO y COLMENARES: «La responsabilidad de los jueces y magistrados», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 67, 1885, pág. 493, quien califica además a la responsabilidad como «prenda segura de rectitud. Entre los autores que consideran a la responsabilidad como contrapeso o contrapartida de la independencia o inamovilidad judicial están J. RODRIGUEZ DEL BARCO: *Compendio de Derecho Judicial*, Madrid, 1962, pág. 198; J. CASTÁN TOBEÑAS: *op. cit.*, pág. 54; P. ANDRÉS IBÁÑEZ y C. MOVILLA ÁLVAREZ: *El Poder Judicial*, Madrid, 1986, pág. 120; J. MONTERO AROCA: *op. cit.*, pág. 91; V. FAIREN GUILLÉN: *Estudios de Derecho procesal civil, penal y constitucional*, Madrid, 1983, vol. 1, págs. 86 y 91, para quien, además, los principios de la inamovilidad y responsabilidad judicial son «un par dialéctico indisoluble» al servicio de la independencia; en términos similares, E. PEDRAZ PENALVA: *Constitución, jurisdicción y proceso*, Madrid, 1990, pág. 35. Como corolario o correlato a la independencia la concibe J. GARCÍA SAN MIGUEL, «La responsabilidad judicial», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1901, tomo 99, pág. 271.

(36) Así puede apreciarse en la Constitución norteamericana de 1787, art. III, secc. 1.ª, *vid. supra* nota 21.

(37) En Francia también puede apreciarse con claridad en sus textos constitucionales revolucionarios aquella interrelación entre los principios de independencia, inamovilidad y responsabilidad judicial. Así, la Constitución francesa de 1791 regula la responsabilidad judicial penal como excepción al principio de inamovilidad al prever como causa de movilidad judicial la comisión de un delito de prevaricación judicial (art. 2 del cap. V, tit. III). Precepto que en términos similares es reproducido por las Constituciones francesas posteriores llegando hasta la actualmente vigente de 1958.

(38) «Mas, la misma seguridad que adquieren los jueces en la nueva Constitución exige que su responsabilidad sea efectiva en todos los casos en que abusen de la tremenda autoridad que la ley les confía, y la Comisión no puede por menos de llamar con este motivo la atención del Congreso hacia la urgente necesidad de establecer con claridad y discernimiento por medio de las leyes particulares la

judicial en los artículos 253, 254 y 255. El primero de ellos, que atribuye al monarca la facultad de suspender a los jueces como medida cautelar en determinados casos, constituía más bien una reminiscencia del poder que el rey tenía sobre los jueces propio de épocas pasadas (39). El artículo 254 proclamaba la responsabilidad personal civil de los jueces, aunque limitada a la infracción de normas procesales (40), y el artículo 255 la responsabilidad penal a través de la tipificación de determinados delitos (41). Por otro lado, los artículos 261 y 263 regulaban los órganos competentes para exigir la responsabilidad civil y penal de los jueces, atribuyéndose dicha competencia a los órganos judiciales jerárquicamente superiores y no al rey como hasta entonces había sucedido (42).

La Constitución de 1837 disponía en su artículo 67: «Los jueces son responsables personalmente de toda infracción de ley que cometan», omitiendo toda referencia al tipo de norma que se vulnera. Precepto cuyo texto es repetido literalmente por el artículo 70 de la Constitución de 1845 y por el artículo 98 de la Constitución de 1869 en su apartado 1.º, aunque con la novedad de remitirse a lo que dispusiera una ley posterior sobre responsabilidad judicial y de reiterar en su apartado 2.º, en lo que a la responsabilidad judicial penal se refiere, una norma de carácter penal proviniente

responsabilidad de los jueces, determinando expresamente las penas que corresponden a los delitos que puedan cometer en el ejercicio de su ministerio», en D. SEVILLA ANDRÉS: *ob. cit.*, vol. I, pág. 140.

(39) Art. 253: «Si al Rey llegaren quejas contra algún magistrado y, formado expediente, parecieren fundadas, podrá, oído el consejo de Estado, suspenderle, haciendo pasar inmediatamente el expediente al supremo tribunal de Justicia para que juzgue con arreglo a las leyes.»

(40) Art. 254: «Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsables personalmente a los jueces que la cometieren.» Entendiéndose excluida la responsabilidad por infracción de las normas sustantivas en la decisión judicial. Este desequilibrio pronto es corregido mediante un Decreto de 24 de marzo de 1814 sobre «Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos», que ampliaba las previsiones de la Constitución de 1812 al considerar responsables a los jueces que infringieran cualquier tipo de norma, procesal o material; *vid. J. SAINZ GUERRA: op. cit.*, págs. 125-126.

(41) Art. 255: «El soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces producen acción popular contra los que los cometen.» Precepto que venía a ser una reproducción de las disposiciones contenidas en nuestros antiguos textos jurídicos complementándose con el art. 299 relativo al delito de detención arbitraria. Esta responsabilidad penal posteriormente será regulada de forma detallada por el Código penal de 1822 en su Título VI bajo la rúbrica «De los delitos y culpas de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos»; *vid. J. LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, L. RODRÍGUEZ RAMOS y L. RUIZ DE GORDEJUELA LÓPEZ: Códigos penales españoles. Recopilación y concordancias*, Madrid, 1988.

(42) De este manera, las Audiencias conocen de «las causas de separación y suspensión de los Jueces inferiores de su territorio» (art. 263) y el Tribunal Supremo de Justicia de «las causas criminales de los magistrados de las Audiencias» y las de «los individuos de este supremo tribunal» (art. 261, 4.º y 5.º). Ahora bien, para exigir la responsabilidad de todo el Tribunal Supremo de Justicia «las Cortes...procederán a nombrar para este fin un Tribunal compuesto de nueve jueces...» (art. 261, 5.º). Sobre el debate parlamentario que originó la inclusión de este órgano judicial en el texto constitucional (que implicaba una aproximación a un sistema de responsabilidad política), así como su incidencia sobre los principios de separación de poderes e independencia judicial, o el riesgo de una primacía del Gobierno o de las Cortes sobre la judicatura, *vid. A. AGÚNDEZ FERNÁNDEZ: Historia del Poder judicial en España*, Madrid, 1974, págs. 110-111; M. A. APARICIO PÉREZ: *El «status» del Poder judicial, op. cit.*, págs. 26-27.

de los Códigos penales anteriores que a su vez la habían tomado de la Constitución de 1812 (43).

Ahora bien, conviene señalar que al igual que había sucedido con la inamovilidad las normas constitucionales decimonónicas reguladoras del principio de responsabilidad judicial tuvieron también un carácter meramente programático careciendo de toda eficacia jurídica —al menos hasta el último tercio del siglo XIX— debido a la falta del necesario desarrollo normativo por parte del legislador. No obstante, existieron numerosos proyectos de ley que pretendieron regular la responsabilidad judicial, unas veces junto con la inamovilidad, otras formando parte de proyectos en materia de organización judicial que, sin embargo, no vieron la luz hasta la publicación de la LOPJ de 1870 (44).

Como consecuencia de la inexistencia de una ley sobre responsabilidad e inamovilidad judicial que desarrollara los mandatos constitucionales, éstos serán incumplidos por los distintos Gobiernos, progresistas o moderados, que se van alternando en el poder durante el siglo XIX, quienes utilizarán con fines disciplinarios la responsabilidad judicial al suspender o cesar libre y arbitrariamente en sus cargos a los jueces y magistrados para nombrar a continuación otros de su absoluta confianza, quedando asegurada de esta forma su dependencia y sumisión (45). Los ceses y suspensiones gubernativos del cuerpo judicial, que son una constante permanente a lo largo del siglo XIX, se amparaban en la ausencia de una ley que determinara con precisión los supuestos de responsabilidad, por lo que a estos efectos los jueces y magistrados son equiparados a los funcionarios públicos, constituyendo una manifestación más del proceso de burocratización de la Administración de justicia.

Finalmente, con la publicación de la LOPJ de 1870, que en su Exposición de Motivos reconoce también a la responsabilidad judicial como contrapeso oportuno y recíproco de la inamovilidad judicial (46), se ofrece ya una regulación bastante

(43) Art. 98, apdo 2.º: «Todo español podrá entablar acción pública contra los jueces y magistrados por delitos que cometieren en el ejercicio de su cargo».

(44) *Vid. supra* nota 28 y también *Crónica de la Codificación Española, op. cit.*, vol. I, págs. 47-74. Aunque habría que matizar que la responsabilidad judicial penal sí fue objeto de regulación parcial en los Códigos penales de 1822, 1848, 1850 y 1870, no así la responsabilidad judicial civil que ni tan siquiera se refiere a ella la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855, ni lo que hoy se entendería por responsabilidad judicial disciplinaria, algunas de cuyas conductas sí estaban comprendidas en normas de carácter reglamentari, que, sin embargo, no satisfacían las necesidades del momento ni cubrían la laguna legal existente.

(45) De ahí, que lo que hoy se entiende por responsabilidad disciplinaria extrajudicial o gubernativa, que constituye un límite o excepción a la inamovilidad, fuese la que se utilizara por el Poder ejecutivo como instrumento para mantener bajo su dependencia a la magistratura. Esta responsabilidad judicial gubernativa fue introducida por el RD de 29 de diciembre de 1838 (*vid. supra* nota 17), en el que la competencia para acordar la suspensión o destitución de los jueces se atribuía al Consejo de Ministros. Esta norma se declara vigente, aunque de forma provisional, por otro RD de 8 de octubre de 1847, que a su vez será derogado por un RD de 7 de marzo de 1851 en el que aquella competencia será otorgada al Ministerio de Gracia y Justicia. Acerca de estas normas *vid. F. J. PAREDES ALONSO: op. cit.*, págs. 384-386 y 401-407.

(46) Dos referencias pueden destacarse en la Exposición de Motivos sobre la responsabilidad judicial,

completa sobre responsabilidad judicial, aunque todavía quedarán algunos aspectos, sobre todo de carácter procesal, que serán regulados posteriormente por las Leyes de Enjuiciamiento Civil y Criminal.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

Con el advenimiento del Estado Liberal en España a partir de la Constitución de 1812 se introdujo una nueva concepción de la justicia basada en una serie de principios constitucionales que tenían su fundamento último en el de división de poderes suponiendo una ruptura radical con los que imperaron durante el Antiguo Régimen. Sin embargo, y a pesar de las pretensiones liberales de configurar a la jurisdicción como verdadero Poder judicial, independiente de los demás poderes, lo cierto es que no dejará de ser una simple Administración de justicia, es decir, un servicio público especializado que como tal forma parte integrante de la Administración pública y, por consiguiente, dependiente del Poder ejecutivo.

El proceso de burocratización de la Administración de justicia durante el Estado liberal español, que en algunos aspectos se inició ya durante el Absolutismo monárquico revelando una cierta equiparación de los jueces y magistrados con los funcionarios públicos, se manifestó principalmente en los siguientes factores (47): 1) en la libertad absoluta de los Gobiernos respectivos para la designación de los jueces y magistrados, 2) en su amplia discrecionalidad para removerlos de sus cargos vulnerando el principio de la inamovilidad judicial proclamado constitucionalmente, que en la práctica constituía además la garantía fundamental de la independencia judicial, y 3) en la utilización por el Gobierno con fines disciplinarios de la responsabilidad judicial para suspender o cesar a los jueces y magistrados que no eran de la confianza gubernamental.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILERA DE PAZ, E. y RIVES Y MARTÍ, F. P.: *El Derecho judicial español*, Madrid, 1920.
 AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A.: *Historia del Poder judicial en España*, Madrid, 1974.

una con carácter genérico, considerándola como una de las «bases cardinales en que descansa el Poder Judicial, según los preceptos de la Constitución del Estado», *vid. supra* nota 29, y otra más concreta al considerar que «Comprende también el proyecto presentado a las Cortes todas las disposiciones necesarias relativas a la responsabilidad civil y criminal, evitando así un pretexto para que a la sombra de una omisión que nunca ha existido, pues el Código y las mismas Leyes de Partida determinan los casos de responsabilidad, se infiera un ataque a la inamovilidad judicial, otra de las garantías que debe el país a las Cortes Constituyentes...», en *Crónica de la Codificación Española*, *op. cit.*, vol. I, págs. 114-115.

(47) Factores que han llevado a algunos autores a considerarlos como diferentes «formas de entregar el Poder judicial en manos del ejecutivo», *vid. F. BECEÑA: op. cit.*, págs. 402 y 407; o como distintos aspectos de un «proceso de apoderamiento del Poder judicial por el ejecutivo», *vid. J. MONTERO AROCA: op. cit.*, págs. 25 y ss.

- ALONSO Y COLMENARES, E.: «La responsabilidad de los jueces y magistrados», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 67, 1885.
- ÁLVAREZ GENDÍN, S.: *La independencia del Poder Judicial*, Madrid, 1965.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, P. y MOVILLA ÁLVAREZ, C.: *El Poder Judicial*, Madrid, 1986.
- APARICIO PÉREZ, M. A.: *El «status» del Poder judicial en el constitucionalismo español (1808-1936)*, Barcelona, 1995.
- Prólogo a la edición castellana de la obra de Dieter Simon, *La independencia del juez*, Barcelona, 1985.
- ASTUTI, G.: «Indipendenza e responsabilità del giudice: considerazioni introduttive», en *L'educazione giuridica: La responsabilità del giudice* (dir. por N. Picardi y A. Giuliani), vol. III, Perugia, 1978.
- BARTHELEMY, J. y DUEZ, P.: *Traité de Droit Constitutionnel* (reimpresión de la edición de 1933), París, 1985.
- BECEÑA, F.: *Magistratura y justicia*, Madrid, 1928.
- CALAMANDREI, P.: «Indipendenza e senso di responsabilità del giudice», en *Processo e democrazia*, Padua, 1954.
- CASTÁN TOBEÑAS, J.: *Poder Judicial e independencia judicial*, Madrid, 1951.
- DAWSON, J. P.: *The Oracles of the Law*, Westport, 1968.
- DUGUIT, L., MONNIER, H. y BONNARD, R.: *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, París, 1952.
- FAIREN GUILLÉN, V.: *Estudios de Derecho procesal civil, penal y constitucional*, vol. I, Madrid, 1983.
- FRIEDRICH, C. J.: *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y en América*, (trad. de A. Gil Lasierra), vol. I, Madrid, 1975.
- GALLEGO ANABITARTE, A.: *Administración y Jueces: Gubernativo y Contencioso. Reflexiones sobre el Antiguo Régimen y el Estado constitucional, y los fundamentos del Derecho Administrativo español*, Madrid, 1971.
- GARCÍA SAN MIGUEL, J.: «La responsabilidad judicial», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1901, tomo 99.
- GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L.: «Las Partidas y los orígenes medievales del juicio de residencia», en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, núm. 153, 1963.
- GARRIGA, C.: *La Audiencia y las Chancillerías castellanas (1371-1525)*, Madrid, 1994.
- GIULIANI, A. y PICARDI, N.: *La responsabilità del giudice*, Milán 1987.
- GÓMEZ DE LA SERNA, P.: «De la inamovilidad y responsabilidad de magistrados y jueces», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1857, tomo 9.
- GONZÁLEZ ALONSO, B.: «El juicio de residencia en Castilla, I: origen y evolución hasta 1480», *Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo XLVIII, Madrid, 1978.
- HERAS SANTOS, J. L. DE LAS: *La justicia penal de los Austrias en la Corona de Castilla*, Salamanca, 1991.
- JIMÉNEZ ASEÑO, E.: «La independencia de la justicia» *Revista de Derecho Procesal*, núm. 3, 1950.
- KAGAN, R. L.: *Pleitos y pleiteantes en Castilla (1500-1700)*, (trad. de Margarita Moreno), Salamanca, 1991.
- MCLWAIN, C. H.: *Constitutionalismo antiguo y moderno* (trad. de J. J. Solozábal Echevarría), Madrid, 1991.
- MOHNHAUPT, H.: «L'organizzazione giudiziaria in Prussia», en *L'ordinamento giudiziario. Documentazione storica* (dir. por N. Picardi y A. Giuliani), vol. I, Rimini, 1985.

- MONTERO AROCA, J.: *Independencia y responsabilidad del juez*, Madrid, 1990.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *La reserva de jurisdicción*, Madrid 1989.
- NIETO, A.: *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Barcelona, 1996.
- PARÉDES ALONSO, F. J.: *La organización de la justicia en la España liberal: (los orígenes de la carrera judicial, 1834-1870)*, Madrid, 1990.
- PEDRAZ PENALVA, E.: *Constitución. jurisdicción y proceso*, Madrid, 1990.
- REQUEJO PAGÉS, J. L.: *Jurisdicción e independencia*, Madrid, 1989.
- ROLDÁN BERMEJO, R.: *Los jueces de la Monarquía absoluta*, Madrid, 1989.
- SAINZ GUERRA, J.: *La Administración de justicia en España (1810-1870)*, Madrid, 1992.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1974.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1991.
- SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Politicos de España*, vol. I, Madrid, 1969.
- SILVA MELERO, V.: *Las garantías de la independencia judicial*, Madrid, 1955.
- SIMÓN, D.: *La independencia del juez* (trad. de C. Ximénez Carrillo), Barcelona, 1985.
- TOMÁS Y VALIENTE, F.: «De la Administración de Justicia al Poder Judicial», en *Jornadas sobre el Poder judicial en el bicentenario de la Revolución francesa*, Madrid, 1990.
- *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1982.
- *La tortura en España*, Salamanca, 1973.
- VILLALBA PÉREZ, E.: *La Administración de la justicia penal en Castilla y en la Corte a comienzos del siglo XVII*, Madrid, 1993.
- VOLTERRA, S.: *L'indipendenza del giudice negli Stati degli Stati Uniti d'America*, Milán, 1970.