

## LA RESPONSABILIDAD JUDICIAL DESDE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ HASTA LA RESTAURACIÓN

Braulio DÍAZ SAMPEDRO

Prof. Titular de E. U. de H. del Derecho  
Universidad Complutense de Madrid  
bdiaz@der.ucm.es

### RESUMEN

*La responsabilidad judicial ha sido un elemento importante en la consolidación del Estado contemporáneo en cuanto ha servido para reforzar aspectos esenciales de la división de poderes. En España desde la Constitución de Cádiz se trabajó para dar forma y contenido a este instrumento desde bases y argumentos jurídicos. Junto con la inamovilidad judicial, la independencia de los jueces se completó en su estructura interna con la responsabilidad y la motivación. Se consiguió hacerla realidad no sólo teórica, sino práctica, a partir de la LOPJ de 1870.*

*Palabras clave:* responsabilidad judicial, inamovilidad judicial, independencia judicial, Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

### ABSTRACT

*Judiciary responsibility has been an important element in the consolidation of the modern nation as far as it has helped to reinforce essential aspects of the division of powers. In Spain the Constitution of Cádiz of 1812 contributed to the formation and development of this instrument from juridical bases and arguments. Beside judiciary immobility, judge's independence was completed in its internal structure with responsibility and motivation. It all finally worked out not only theoretically but also practically since the Organic Law of the Judicial Power (Ley Orgánica del Poder Judicial, LOPJ) of 1870.*

*Key words:* judiciary responsibility, judiciary immobility, judiciary independence, Organic Law of the Judicial Power (Ley Orgánica del Poder Judicial, LOPJ).

### ZUSAMMENFASSUNG

*Die juristische Verantwortung ist ein wichtiges Element für die Festigung des gegenwärtigen Staates gewesen, indem sie dazu diente, die wesentlichen Aspekte der Machtaufteilung zu verstärken. In Spanien hat sich seit der Verfassung von Cádiz von 1812 daran gearbeitet, diesem Instrument, von juristischen Grundlagen und Argumenten her, Form und Inhalt zu geben. Zusammen mit der juristischen Unabsetzbarkeit hat sich die Unabhängigkeit der Richter in ihrer inneren Struktur mit der Verantwortung*

*und mit der Motivation ergänzt. Seit dem Organgesetz über die rechtsprechende Gewalt (Ley Orgánica del Poder Judicial, LOPJ) aus dem Jahr 1870 hat man erreicht, sie sowohl theoretisch als auch praktisch durchzuführen.*

*Schlüsselwörter:* juristische Verantwortung, juristische Unabsetzbarkeit, Unabhängigkeit der Richter, Organgesetz über die rechtsprechende Gewalt (Ley Orgánica del Poder Judicial, LOPJ).

**SUMARIO:** CUESTIONES PRELIMINARES.—I. ORIGEN HISTÓRICO DE LA RESPONSABILIDAD.—II. PRONUNCIAMIENTO MILITAR (1840-1843).—III. DÉCADA MODERADA (1844-1854).—IV. BIENIO PROGRESISTA (1854-1856).—V. MODERANTISMO (1856-1868).—VI. SEXENIO REVOLUCIONARIO (1868-1874).

## CUESTIONES PRELIMINARES

En el estudio de la formación del Estado contemporáneo en España, y en analogía con el desarrollo en otros países de nuestro entorno occidental europeo, ha quedado de manifiesto después de la investigación realizada que la separación de poderes invocada en todos los preceptos constitucionales ha sido inicialmente un deseo manifiesto más que una voluntad ejercitada por la clase gobernante. No es menos cierto que la tradición española no evidenciaba, en absoluto, una mayoría de edad en cuanto a un desarrollo maduro del poder judicial tras la quiebra del modelo del Antiguo Régimen que concentraba en la figura del rey y su entorno más inmediato la capacidad de decidir y arbitrar con los mismos fundamentos que en el pasado pero con distintas formalidades.

La constitución del Estado contemporáneo, fortalecido en su legitimidad por la aplicación práctica de la división de poderes, exigía la materialización de cuestiones previas, como eran la independencia y la inamovilidad judicial, temas éstos que se convirtieron en verdaderos objetivos dentro del funcionamiento de la administración judicial de la época. Bien es cierto que existieron dificultades que no sólo radicaron en el voluntarismo político de la clase gobernante, sino que profundizaron en los mecanismos procesales adaptados a la praxis del momento.

Hubo que salvar muchos obstáculos, como, por ejemplo, aquellos que opinaban que el poder judicial era sólo un instrumento frente a los doctrinarios que sostenían que el Estado contemporáneo se sostenía básicamente con dos pilares: el poder legislativo y el ejecutivo. En este último se ubicaba la justicia como función colectiva o personal al servicio del bien común. Pero estos mismos reconocían que sólo otorgándoles la inamovilidad y haciéndoles responsables podrían cumplir la función para la que habían sido llamados.

También constituyó un objetivo del nuevo Estado la consecución de la seguridad jurídica, tanto la que el Estado proporcionaba a sus súbditos como la que debía otorgar a sus propios funcionarios a su servicio. Es por todo lo aquí expuesto, y tras el análisis del itinerario histórico que siguió la responsabilidad, como podemos adelantar que el período de estudio que aquí hacemos fundamentalmente llega a la conclusión que sólo cuando estamos ante la justicia como poder es cuando cabe reconocer la responsabilidad en todas sus acepciones. El recorrido sinuoso al que asistimos nos permite decir que es con la LOPJ de 1870 cuando esta materia se vertebra finalmente, al igual que la inamovilidad. No por ello diremos que anteriormente no fuera una realidad, pero sí que desde ese momento se conoce el alcance de la misma, cómo se ejerce y qué valoración merece tanto para los juzgadores como para los juzgados.

La responsabilidad, junto con la inamovilidad, han sido la base constitutiva de la independencia de los jueces, pero curiosamente no han sido fenómenos ni simultáneos ni paralelos. La responsabilidad ha alejado cualquier interpretación en orden a pensar que el juez pudiera ser manipulado en su función o forzado a llegar donde no quería. Surge inmediatamente como garantía imprescindible de la inamovilidad, en cuanto supone la obligación de atenerse a las consecuencias de sus actos y así no se causa un desprestigio y menoscabo a la independencia, presumible en todo funcionario público.

Se plantea en este artículo la responsabilidad desde sus orígenes, pero es verdad que es básico conocer su realidad en la más alta jurisdicción, como es el Tribunal Supremo, y en sus magistrados, pues, tal como se concebía desde arriba, cabe pensar en su analógica correspondencia con las instancias inferiores.

## I. ORIGEN HISTÓRICO DE LA RESPONSABILIDAD

La Constitución de Cádiz de 1812 en su art. 261<sup>1</sup> supeditó el poder judicial —efectivamente todavía no existía un desarrollo de la división de poderes— al poder legislativo en materia de responsabilidad. La exigencia de la misma referida al Tribunal Supremo, cuando hubiere caso, correspondería a las Cortes, tal y como preveía el art. 228<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En su apartado quinto decía: «conocer de todas las causas criminales que se promovieren contra los individuos de este Supremo Tribunal. Si llegare el caso en que sea necesario hacer efectiva la responsabilidad de este Supremo Tribunal, las Cortes (...) procederán a nombrar para este fin un tribunal compuesto de nueve jueces, que serán elegidos por suerte de un número doble».

<sup>2</sup> Decía: «Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho decretarán ante todas cosas las Cortes que ha lugar a la formación de causa».

Las Cortes Constituyentes de 1837 aceptaron literalmente todas las disposiciones del título V de la Constitución de 1812, referido a la administración de la justicia, que no hubiesen sido derogadas expresamente, con lo que se dio por bueno lo legislado en los arts. 228 y 261 del texto constitucional de 1812 y hacia lo que no se hacía ninguna referencia explícita.

La Constitución de 1837, en su art. 44, reconocía que la persona del rey era sagrada e inviolable y no estaba sujeta a responsabilidad alguna, lo que ponía de manifiesto que la materia se entendía de desigual manera en los distintos escenarios del poder público, dado que el rey ejercía funciones y competencias de gobierno directo. A los ministros sí se les exigía la responsabilidad, y en la esfera de la administración de justicia sí se hacía a los jueces responsables, de manera individual, de toda infracción de ley que cometieren<sup>3</sup>.

Sobre esta base legislativa se actuó hasta el año 1838, donde empezó a considerarse seriamente el tema de la seguridad jurídica como un elemento esencial en el proceso y, por lo tanto, merecedora de recibir el reconocimiento y la importancia que todos demandaban entre los gobernantes y, sobre todo, juzgadores y juzgados. Previamente debían superarse los preocupantes tiempos de incertidumbre en cuanto a la fijeza y uniformidad de los diversos ordenamientos jurídicos de los Estados.

La responsabilidad fue materia exigida en todos los ámbitos de los poderes públicos, pero ejercitada de manera desigual en ellos. La praxis evidenció que la teoría no era tan clara al respecto, y de ese modo quedaron claras notables ausencias legislativas al respecto que años más tarde fueron reflexionadas por eminentes juristas ilustrados en el tema<sup>4</sup> en un contexto de frustración y desasosiego.

El 1 de junio de 1838 se presentó un proyecto de ley por parte del ministro de Gracia y Justicia, Francisco de Paula Castro y Orozco, sobre cualidades, inamovilidad y responsabilidad de magistrados y jueces, que en su cap. I trataba «de las personas a quienes podía exigirse la responsabilidad, de los casos en que incurrían en ella y de las penas que se les había de imponer». Por primera vez se extendía la responsabilidad, y así se recoge en su art. 1, a todos los jueces letrados de todas las clases que

<sup>3</sup> Así se recogía en el art. 67.

<sup>4</sup> M. ORTIZ DE ZÚÑIGA, «De la responsabilidad judicial», *RGLJ*, t. 25, Madrid, 1864, p. 101: «... la administración de justicia, la institución eminentemente conservadora de la sociedad, la más sublime entre todas las humanas, y, por consiguiente, la que más atención demanda siempre de los gobiernos y de los legisladores, la vemos estacionaria y como rezagada desde las importantes novedades introducidas en 1834 y 1835, sin que apenas encontremos desde esa fecha alguna medida de interés general y permanente, más que el Código Penal y el de Enjuiciamiento Civil, y aun entonces reclamando vivamente profundas enmiendas que la experiencia ha proclamado...».

ejercieran jurisdicción contenciosa, sea ésta la real, ordinaria, militar o cualquier otra especial o privilegiada.

Más adelante, en el art. 5 de la sección segunda, se enumeraron los casos en que se incurría en responsabilidad:

- por los actos u omisiones en que se falte o contravenga manifiestamente a las leyes que arreglan la forma de proceder en los juicios;
- por la infracción expresa y manifiesta de la ley en los fallos;
- por falta de cumplimiento a las órdenes o despachos de las autoridades superiores competentes.

En el cap. II se desarrolló el apartado competencial de a quién correspondía conocer de las causas que se formaran a fin de exigir responsabilidad, y a tal efecto se redactó que cuando ésta fuera exigida a las Audiencias y Tribunales Supremos o superiores especiales, o a alguna sala de ellos, conocería el Tribunal Supremo. Si la responsabilidad fuera exigible al Tribunal Supremo, conocería un tribunal especial compuesto de dieciocho jueces, un presidente, un fiscal, un relator, un escribano de cámara y los demás dependientes necesarios para la asistencia del tribunal cuando éste se reuniera, nombrados todos con anterioridad por el rey; eligiendo los jueces, presidente y fiscal, mientras no se formara el Consejo de Estado, entre los magistrados jubilados de los Tribunales Supremos o superiores, ministros de los extinguidos Consejos y senadores que reunieran la cualidad de letrados; el relator y escribano de cámara entre los de igual clase que lo fueran en alguno del Tribunal Supremo o superior de la Corte<sup>5</sup>.

Una comisión nombrada por Real Orden de 14 de marzo de 1839, firmada por el ministro Lorenzo Arrazola y formada por José Landero, José Pérez Rivas, Pedro Pidal, Saturnino Calderón Collantes, José Mariano Olañeta y José María Monreal, se encargó de redactar este proyecto con el espíritu de recoger los criterios y observaciones de las altas instancias afectadas, como el Tribunal Supremo, las Audiencias y el Colegio de Abogados del reino referidas a lo dispuesto el 12 de junio de 1838.

Este grupo de trabajo fijó sus objetivos en paliar, en la medida de lo posible, la franja de ambigüedad y discrecionalidad en la determinación de la responsabilidad por parte de los jueces y directamente derivada de cualquier queja, tema éste que entrañaba muchos riesgos en cuanto no se debía abortar la posibilidad procesal de presentar recursos por parte de los litigantes y que éstos tuvieran la debida libertad para ejercitar las acciones correspondientes. Se debía, por tanto, afinar mucho en la doctrina

---

<sup>5</sup> En el art. 33 se contemplaba que «este Tribunal especial sólo se reuniría cuando hubiere que proceder a la formación de causa contra el Tribunal Supremo de Justicia, a cuyo efecto convocaría a los jueces el presidente, a quien se deberían presentar las denuncias o dirigirse las reales órdenes en que se provoque a la formación de causa».

para lograr la conciliación de los dos principios que pudieran parecer opuestos: la protección a los jueces para que no fueran continuamente molestados con indebidas querellas de responsabilidad, poniendo en duda el prestigio que les debía adornar y apartándoles de sus tareas y funciones, y el otro principio de preservar el derecho de los ciudadanos de querellarse contra los jueces y no blindarlos con una impunidad mal entendida y fuera de Derecho.

El proyecto, en su título III, cap. III, se refería a la actividad del Tribunal Supremo y las causas que le afectaban a él y a otros tribunales en materia de responsabilidad. Se determinaba que las causas que se formaran contra los jueces de primera instancia las llevarían las Audiencias de cada territorio; el Tribunal Supremo, las causas de las Audiencias, ya en pleno o en salas, o contra algún magistrado individualmente; y las causas formadas de responsabilidad individual o colectiva<sup>6</sup> contra el Tribunal Supremo serían estudiadas por un tribunal especial de senadores, con lo que se provocaba un sometimiento de la administración de justicia al poder político<sup>7</sup> en sus más altos niveles competenciales.

El cap. IV se ocupó del modo de sustanciar los juicios de responsabilidad y tuvo una doble modalidad: se podían iniciar de oficio cuando lo mandaba el rey en uso de sus atribuciones constitucionales, o lo ordenaba un tribunal superior conociendo legalmente de algún pleito o causa, o lo solicitaba el Ministerio Fiscal; y en la segunda modalidad se pueden iniciar a instancia de parte cuando algún particular lo solicite. De todos los trámites se había de dar publicidad y se tomarían las medidas oportunas según el curso de la causa. Por primera vez se tipificaron las penas y las faltas constitutivas de indisciplina judicial y las instancias a quien correspondía su inspección en las Audiencias y en el Tribunal Supremo.

Poco tiempo después se contempló en la instancia provisional del enjuiciamiento, a propuesta de Manuel García Gallardo, y recogida en el apartado 6 del título II, que al Tribunal Supremo le correspondía conocer las causas para depurar la responsabilidad penal de los ministros, de los funcionarios del Ministerio Fiscal y de los dependientes y subalternos, así como de los recursos en esta materia contra los magistrados de las Audiencias<sup>8</sup>.

## II. PRONUNCIAMIENTO MILITAR (1840-1843)

El 7 de enero de 1842, el ministro de Gracia y Justicia, José Alonso, presentó un trabajo que pretendía dar cumplimiento al art. 64 de la Cons-

<sup>6</sup> Archivo de la Comisión General de Codificación, leg. 0, de organización de tribunales, c. 16.

<sup>7</sup> En este tiempo los senadores son elegidos directamente por el rey entre las altas instancias de la nación.

<sup>8</sup> ACGC, leg. 0, de enjuiciamiento criminal, c. 1, d. 1.

titución para «determinar los tribunales y juzgados que había de haber, la organización de cada uno, sus facultades, el modo de ejercerlas y las cualidades que habían de tener sus individuos»<sup>9</sup>. Este trabajo constaba únicamente de dos títulos, en el primero se abordaba la organización judicial y sus competencias, que posteriormente se completaría con el proyecto que abordaba la responsabilidad y que presentaba el propio José Alonso el 14 de marzo de 1842, que vino a ser un verdadero proyecto de ley orgánica de los tribunales y juzgados.

En la exposición de motivos se decía que era objetivo dar eficacia y cumplimiento a los arts. 66 y 67 de la Constitución, y en ese sentido el cap. II recogía cinco apartados a la responsabilidad:

- De las personas a quien podía exigirse responsabilidad.
- De los casos en que se incurre en responsabilidad.
- De los tribunales que pueden conocer de los recursos de causa para exigir la responsabilidad.
- Del modo y forma de proceder a la formación de causa para exigir la responsabilidad.
- De las penas contra los magistrados y jueces que incurren en responsabilidad.

No se produjeron grandes novedades con respecto al pasado en las instancias de observancia, siendo los de más categoría los que sancionaban a los órganos menores, siendo lógicamente el Tribunal Supremo el vértice en la pirámide de autoridad. El desarrollo de la responsabilidad exigible a los fiscales, desarrollada en el cap. III, fue la única novedad reseñable, aunque no trazaba diferencias apreciables con respecto a la de los magistrados y jueces<sup>10</sup> en la línea ascendente.

A través de la Real Orden de 29 de enero de 1843 el Tribunal Supremo aclaró, a consulta de la Audiencia de Oviedo, sobre la doctrina que se derivaba de la regla 4.<sup>a</sup> del art. 73 del Reglamento provisional de 1835 en lo concerniente a la responsabilidad de los jueces inferiores. Al respecto se decía que la apertura de un proceso a un juez no implicaba necesariamente la suspensión del cargo hasta que el auto no estuviera concluido<sup>11</sup>.

### III. DÉCADA MODERADA (1844-1854)

Con el precedente del decreto adicional al reglamento del Tribunal Supremo y la doctrina vertida en las ordenanzas de las Audiencias de 5

<sup>9</sup> *Diario de Sesiones del Congreso* (1842), a. 1.º del núm. 4, y en ACGC, leg. 3, de organización de tribunales, c. 6.

<sup>10</sup> ACGC (1842), leg. 0, de organización de tribunales, c. 6 bis.

<sup>11</sup> Solamente se impedía que el juez desarrollara ninguna actividad en el término municipal donde se había producido la demanda.

de enero de 1844<sup>12</sup> se elevó al gobierno un proyecto de ley orgánica el 15 de abril de 1844 para su información<sup>13</sup> y donde se aclaraba que no era necesario tramitarlo por vía parlamentaria para su promulgación.

En el cap. III se definía la jurisdicción disciplinar de los tribunales respecto de sus individuos y de los demás funcionarios que intervenían en la administración de justicia, y el cap. XIV se ocupaba de la responsabilidad judicial y se declaraba que los jueces y magistrados de las Audiencias territoriales que en sus fallos infringieran las leyes por negligencia o ignorancia excusable estarían obligados a resarcir los daños, perjuicios y costas que hubieran provocado; si la infracción se cometiese con conocimiento se incurría en responsabilidad penal.

Sobre los magistrados del Tribunal Supremo se declaraba que no eran justiciables pero podían ser separados de su empleo a petición del Senado. Esta consideración volvía a poner de manifiesto el deseo gubernativo y político de condicionar materias importantes de la administración judicial.

Uno de los miembros de la Comisión, Manuel García Gallardo, elaboró otro borrador, a título personal, para que fuera sometido a la consideración del resto de los miembros de la Comisión, y en su cap. IV se abordaba la jurisdicción disciplinaria de los tribunales:

«... se encomienda a los superiores de los funcionarios que incurrieran en ella, pidiendo, a su vez, los superiores de aquéllos ejercerla y censurar su descuido: se prescribe la audiencia inductiva del interesado y la del Ministerio Fiscal, determinándose las correcciones y los hechos que las determinan».

Y en el cap. V se ocupaba de la responsabilidad judicial y penal:

«Los jueces y magistrados de los Tribunales que en los autos y sentencias que dictasen infringiesen las leyes por negligencia o ignorancia inexcusable serían condenados a resarcir al perjudicado los daños inferidos y las costas, y cuando la infracción de las leyes se cometiese a sabiendas y sin justo motivo, los jueces y magistrados responsables incurrirían en el castigo que señalase el Código Penal».

No se observa ninguna mención expresa a la responsabilidad de los magistrados del Tribunal Supremo. Esta omisión no nos permite realizar interpretaciones más que en el orden de asentir sobre lo ya proclamado en la comisión.

---

<sup>12</sup> Se recogía la necesidad de elaborar una ley orgánica de Tribunales, motivada seguramente por el inicio de un nuevo período político auspiciado por Narváez, tras la insurrección militar que desbancaba a Espartero y que pretendía alterar algunos aspectos de la Constitución de 1837.

<sup>13</sup> ACGC (1844), leg. 3, de enjuiciamiento criminal, c. 3.

De corte ideológicamente distinto, y en un contexto histórico de moderantismo, se pronunciaba la Constitución de 1845, que insistía en su art. 70 en que los jueces eran sujetos de responsabilidad, pero no se precisaba hasta qué punto, pues el artículo en que se mencionaba se redactó con ambigüedad calculada y en términos vagos y generales. Esa responsabilidad debía ser exigida por infringir la ley, como ya se enunció anteriormente en la Constitución de 1837. En el desarrollo legislativo de este artículo contemplado en el Código Penal se trató de esclarecer y discernir el concepto ambiguo tendente a aclarar qué era infringir la ley, si hechos gravísimos considerados como prevaricación o cohecho, o, por el contrario, acciones involuntarias por negligencia o ignorancia inexcusable.

Hay que llegar al 12 de junio de 1846 para encontrar un nuevo proyecto de ley constitutiva de los tribunales en el que se recogiera alguna novedad. Centra su interés el trabajo en aspectos orgánicos y procesales. En el título II se definió el régimen interior de los tribunales y en su cap. V se refería a la responsabilidad judicial, donde se exponían las condiciones para exigir responsabilidad penal a instancia de parte: que precediera declaración solemne y fiscal del tribunal competente, dictada con audiencia del interesado, de haber lugar a formular causa. Este proyecto se aprobó el 21 de diciembre de 1847 en la Comisión de Codificación<sup>14</sup> y se publicó en la *Gaceta* antes del 15 de marzo de 1848, y en lo que se refería a la responsabilidad, se atenía a los principios ya enunciados en el proyecto de 1846.

En la etapa del ministro Arrazola se redactó un proyecto de ley sobre nombramiento, inamovilidad, responsabilidad y jubilación de jueces y magistrados que se presentó a las Cortes el 9 de marzo de 1848. En él se contemplaba en su título IV la materia de la responsabilidad y a quién afectaba su regulación: la responsabilidad civil, sin perjuicio de la corrección a que además hubiere lugar, de los magistrados y jueces que en sus decisiones infringieren las leyes por negligencia o ignorancia inexcusables, y la responsabilidad penal, cuando la infracción se cometiere a sabiendas, necesidad para exigir la responsabilidad a instancia de parte, de previa declaración del tribunal competente.

La novedad radicaba en que los jueces y magistrados serían condenados a resarcir al perjudicado los daños inferidos y las costas, sin perjuicio de la pena o corrección a que hubiese lugar sobre la responsabilidad civil.

En este proyecto que se presentó por el gobierno a las Cortes, y que no llegó a discutirse por los acontecimientos políticos, se quiso evitar el

---

<sup>14</sup> Constaba la firma de todos sus componentes: Juan Bravo Murillo, Florencio García Goyena, Claudio Antón de Luzuriaga, Pedro Jiménez Navarro, Manuel Seijas Lozano, Manuel Pérez Hernández, Manuel Ortiz de Zúñiga, Manuel García Gallardo (éste emitió un voto particular), Francisco Gomero-Cívico, Vicente Valor y José María Sánchez Puig.

secular incumplimiento que en materia de responsabilidad se venía produciendo. El proyecto presentó el avance novedoso al contemplar lo que no estaba reflejado en la ley penal: toda infracción manifiesta de lo cometido por descuido o negligencia o por inexcusable ignorancia; responsabilidad que, establecida como urge establecer, debe tener por resultado, además de la respectiva corrección personal, que poco o nada interesa a la parte agraviada, el resarcimiento de los daños, la indemnización de perjuicios y el pago de las costas.

A instancias nuevamente de Arrazola se presentó otro proyecto de ley constitutiva de los tribunales del fuero común el 23 de noviembre de 1850. Por Real Decreto de 22 de enero de 1851 se retiró dicho proyecto y la intervención del ministro aportando novedades sobre el texto de la Comisión provocó que se presentara como proyecto del gobierno.

En el cap. XVI se trataba de la responsabilidad judicial y se reproducían básicamente las normas consignadas en el proyecto de 9 de marzo de 1848. Se determinaban los supuestos en que había lugar a la formación de proceso penal o correccional y las penas que podían interponerse en este último caso. El Tribunal Supremo se erigía en máximo órgano jurisdiccional en la determinación de responsabilidades y en lo que se refería a sus magistrados sería el gobierno directamente quien las determinaría. En este período se dieron las circunstancias exactas que doctrinalmente había venido practicando el ministro Arrazola.

Avanzado el tiempo y por el discurrir de los acontecimientos políticos llegó a la cartera de Gracia y Justicia José de Castro y Orozco (Marqués de Gerona), que venía desempeñando desde el 8 de abril de 1853 el cargo de vocal de la Comisión de Códigos y que posteriormente jugó un papel importante en la vida política española. Siendo ministro presentó en el Congreso de los Diputados un nuevo proyecto de ley sobre organización de tribunales y en él se incorporó un capítulo sobre la responsabilidad judicial. Ésta era entendida sustancialmente en los mismos términos que los que ya fueron especificados en el proyecto anterior, aunque con una novedad importante desde el punto de vista de la politización de la justicia, como era el hecho de que los magistrados del Tribunal Supremo podían ser separados de su empleo, sin formación de causa no sentenciada, a propuesta del gobierno y con la aprobación de las Cortes.

#### IV. BIENIO PROGRESISTA (1854-1856)

No se llegó a discutir este proyecto de ley constitutiva de tribunales con fuero común por los sucesos políticos que desembocaron en la revo-

lución de julio de 1854<sup>15</sup> y se dio paso a que el gobierno encargara a la Comisión de Códigos un nuevo trabajo que se presentó el 1 de mayo de 1854 y que fructificó en el proyecto de ley constitutiva de tribunales del fuero común. Este proyecto se elaboró tomando como referentes directos el redactado por la Comisión en diciembre de 1847 y el que elaboró Arrazola en 1850. El cap. X se centró en el tema de la responsabilidad como derivación de lo legislado en materia de inamovilidad y que presentaba la gran novedad de reafirmar la solidez y permanencia de los magistrados en el Tribunal Supremo.

Después de la formación de un nuevo gobierno el 9 de julio de 1854 se acordó disolver la Comisión de Codificación y se creó otra con el objetivo de avanzar en temas muy precisos:

- Redactar las leyes de enjuiciamiento civil y de organización de tribunales<sup>16</sup>.
- Reformar aspectos de la ley de organización de tribunales<sup>17</sup>.
- Revisar el Código Civil.

Conviene mencionar la Real Cédula de 10 de enero de 1855 porque, aunque se refería a la organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia de Ultramar, dedicaba un extenso apartado a la responsabilidad y corrección de los jueces y magistrados. Al entender de Ortiz de Zúñiga<sup>18</sup>, los habitantes de las posesiones ultramarinas habían obtenido antes que los de la península las oportunas ventajas de hacer realizable y de inmediata aplicación el art. 70 de la Constitución que declaraba a los jueces personalmente responsables de toda infracción que cometieren.

El art. 221 de la cédula asumía, en principio, que el recurso de responsabilidad no era admisible sino después de agotados todos los otros establecidos por las leyes para corregir o enmendar cualquier injusticia. No se debía dejar de aprovechar pasar los términos designados al efecto, porque sería prematuro e injusto que se tratara de exigir la responsabilidad a un juez sin antes haber recurrido la parte agraviada al superior inmediato para obtener la revocación o anulación de la sentencia contraria a la ley. La cédula concedía el recurso contra los jueces y magistrados que en sus decisiones infringieran las leyes por negligencia o por ignorancia inexcusable para que resarcieran al perjudicado los daños sufridos y las costas. De igual modo se declaraba inexcusable la negligencia o la ignorancia cuando reca-

---

<sup>15</sup> P. CALVO CARMINA, «La instancia única en lo civil y la organización de tribunales», en *RGLJ*, t. 84, p. 302, en el que se cita este proyecto presentado por el marqués de Gerona al Senado el 21 de noviembre de 1853.

<sup>16</sup> ACGC (1854), leg. 1, de organización de tribunales, c. 11.

<sup>17</sup> ACGC (1854), leg. 6, de organización de tribunales, c. 1.

<sup>18</sup> M. ORTIZ DE ZÚÑIGA, «De la responsabilidad judicial», I y II, en *RGLJ* (1864), a. 12, t. 25.

yeran sobre una decisión manifiestamente contraria a la ley, o en que se hubiesen quebrantado trámites o formalidades mandados observar expresamente por la misma bajo pena de nulidad o responsabilidad (art. 222). Se añadió, finalmente, que cuando la infracción se cometiera a sabiendas, los jueces serían procesados criminalmente y castigados con arreglo al Código Penal (art. 223).

Estaba previsto, a la luz del Reglamento provisional, que fueran las Audiencias la instancia jurisdiccional que informara de las irregularidades de jueces según el art. 59. En el Reglamento se confiaban las mismas atribuciones al Tribunal Supremo respecto a los magistrados de las Audiencias<sup>19</sup>. El Alto Tribunal mantuvo desde 1837<sup>20</sup> la máxima autoridad sobre quejas y acusaciones de los fiscales y ciudadanos sobre infracciones de ley de magistrados y jueces. El tribunal en pleno hacía la declaración y pasaba a la sala correspondiente para que siguiera la causa.

Esta cédula llenó lagunas jurídicas que, sin contravenir la Ley de 1837, se producían con bastante frecuencia. Los puntos de mayor confusión iban en la línea siguiente:

— Que el recurso de responsabilidad no se admitiera hasta después de agotados todos los recursos legales establecidos para corregir o enmendar cualquier injusticia.

— Había que reputar culpable la negligencia e inexcusable la ignorancia cuando recaían sobre una decisión notoriamente contraria a ley, o donde se hubiesen quebrantado trámites o formalidades mandadas observar expresamente por la misma bajo pena de nulidad o responsabilidad.

— La responsabilidad venía precedida por una declaración solemne y firme del tribunal competente de haber lugar a formación de causa.

— La reclamación puede decretarse de oficio o a instancia fiscal contra el juez o magistrado sin declaración previa.

— Que no se exigieran derechos ni costas procesales mientras no recayera condena de ellos, ni se obligue a los acusados al gasto de papel sellado, y que se puedan defender en el de oficio.

Quizás por primera vez se abordó la responsabilidad judicial según su verdadero y original sentido para indemnizar a los agraviados del mal causado por la infracción de las leyes no por prevaricación o cohecho, sino como consecuencia de negligencia o ignorancia inexcusable, y a la vez era un obstáculo importante subordinar el ejercicio de la acción civil al propio uso de la criminal. Se ejercitaba en el primer caso la acción penal y en el segundo la acción civil. Existieron muchas dificultades, derivadas del

<sup>19</sup> En las reglas primera y segunda del art. 90.

<sup>20</sup> La Ley de 22 de marzo de 1837 que estaba vigente en ese momento.

Reglamento provisional<sup>21</sup>, que hacían que las personas desistieran en el ejercicio de este derecho por la fianza y el depósito obligado en la acción procesal hasta que existiera una sentencia ejecutoria, lo que paralizaba la voluntad de los particulares desde la lentitud con que se pronunciaba la justicia.

Conciliar los dos extremos era siempre tarea delicada y peligrosa, pues el abuso frecuente en la presentación de querellas hacía que éstas perdieran notoriedad y la ausencia de las mismas hacía peligrar la práctica de una correcta justicia. Sería el Tribunal Supremo el encargado de definir el tipo de responsabilidad en la que se incurría por parte de los magistrados y la gravedad que se correspondía con la misma.

La estimación de la calificación de grave no era doctrina uniforme, pues ésta se estaba elaborando, pero sí era tema de consenso que algunas irregularidades por su procedimiento jurídico de oficio así se podían calificar: los delitos privados para cuyo esclarecimiento era indispensable el ejercicio de la acción penal por la parte agraviada. Estos delitos debían castigarse por la esfera de la Administración y conllevaban la destitución y la inhabilitación, acordada por el rey, previa consulta del Tribunal Supremo y con audiencia del juez o magistrado culpable.

Durante toda esta fase de tiempo siguió trabajando la Comisión<sup>22</sup> y se dio un indudable avance a la idea de la independencia de los jueces, cuestión ésta todavía muy imperfecta. En ese sentido se elaboró un proyecto de Ley Orgánica de Tribunales y Juzgados de 22 de octubre de 1855 que se presentó a las Cortes<sup>23</sup>.

En materia de responsabilidad se desarrolló el cap. VI, que decía:

«se sanciona la civil y la penal con una norma que determina que las salas podrán acordar correcciones reservadas contra las inferiores al sentenciar definitivamente los asuntos; pero habiéndose de proceder criminal o civilmente contra los jueces o las salas, bien por lo que resulte de un proceso, bien a instancia de parte o bien a iniciativa del ministerio público, era indispensable la previa declaración del Tribunal pleno de que ha lugar a proceder, el cual había de mandar remitir los antecedentes a la sala de justicia».

<sup>21</sup> En la regla primera del art. 73 se prohibía la querrela o acusación sin fianza, y asimismo se pronuncia la cédula de 1855 en su art. 229 con el principio de exigencia de la fianza, a la vez que la obligación del depósito de la cantidad que asegurara el resultado del juicio, sin lo cual no se permitía que se tramitara la reclamación.

<sup>22</sup> La Comisión estaba integrada por Manuel Seijas Lozano, José Gálvez Cañero, Ruperto Navarro, Nicolás María Rivero, Pedro Sabau y Francisco Núñez Arenas.

<sup>23</sup> Citado en el t. 21 de la Colección de Impresos de las Cortes Constituyentes de 1854 a 1856, s. 4610, del Catálogo de las Cortes Españolas (1889), y en el que aparece un proyecto de ley orgánica de Tribunales y Juzgados que contenía 213 artículos y 4 disposiciones transitorias, y la obra de TORRES CAMPOS, *Guía bibliográfica del siglo XIX*, en la que se cita la obra de Francisco Muñoz. Observaciones a las bases presentadas el 22 de octubre de 1855.

La Constitución de 1856, que no llegó a ver la luz, fue fruto de un intenso debate político<sup>24</sup>, después de redactar el proyecto de bases de 14 de febrero de ese mismo año una Comisión parlamentaria<sup>25</sup> y que nos ofrece un análisis interesante sobre la materia que tratamos aquí. Se declaraba que el Tribunal Supremo era único y responsable de la integridad e independencia de todas las jurisdicciones y con capacidad de enmendar las sentencias de cualquier tribunal, a la vez que juzgaba a los altos funcionarios del Estado. No llegó a definir el modo o procedimiento de administrar la responsabilidad el Alto Tribunal.

## V. MODERANTISMO (1856-1868)

Como ya hemos indicado, este texto no fue promulgado, pero sirve de referencia para la redacción de las bases para la Ley Orgánica de los Tribunales, inspiradas en su título X, art. 71, donde se recogía la misma filosofía y espíritu que se aplicó en 1845 en materia de responsabilidad:

«los jueces son responsables personalmente de toda infracción de ley que cometan».

La base 2.<sup>a</sup> establecía que los jueces y magistrados cesarían en sus funciones, sin necesidad de formación de causa por vicios graves que rebajaran el prestigio de la magistratura, y le correspondía al Tribunal Supremo en pleno declarar en este caso la cesación. El acuerdo fue tomado por unas Cortes que deseaban un amplio margen de independencia judicial, a la vez que las justas limitaciones que ello debía conllevar.

En la discusión de las bases, el diputado Seoane mostró su preocupación porque éstas otorgaban al Alto Tribunal poderes legislativos y, a la vez, observaron amplias lagunas en sus específicas atribuciones jurídicas, valorando a la vez esta institución como la que definitivamente dirimiría los conflictos en la esfera judicial desde su absoluta independencia<sup>26</sup>.

En las sucesivas discusiones que se produjeron se introdujo una enmienda a la base 14<sup>27</sup> que incluyó, entre las atribuciones del Tribunal Supremo, la siguiente:

«Conocer por sí o por delegación de las audiencias sobre las quejas y reclamaciones de los presos, detenidos o perseguidos por providencias o

<sup>24</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* (1856), a. 3.º al núm. 313.

<sup>25</sup> Formada por Claudio Antón de Luzuriaga, Pedro Gómez de la Serna, Cirilo Álvarez, Antero de Echarrí, Joaquín Aguirre y Nicolás María Rivero.

<sup>26</sup> *DSCC* (1856), a. 341, p. 11772.

<sup>27</sup> Publicada como apéndice al núm. 344 del *DSCC*.

actos de cualesquiera autoridades, amparando a los reclamantes, ya por auto inmediato de seguridad corporal, seguido de traslación o guarda en cárcel puesta exclusivamente a cargo de jurisdicción que las disponga, ya por auto de manifestación y seguridad simultáneas o sucesivas, seguidos de las providencias que en vista de los informes evacuados o a falta de ellos en el término señalado prefieren las leyes de procedimientos criminales, y las demás atribuciones del Tribunal Supremo».

La base 17, aprobada definitivamente el 18 de junio de 1856, recogía que los magistrados y jueces del Tribunal Supremo que delinquieran en el ejercicio de sus cargos serían juzgados por el Senado, que se constituía en Tribunal de Justicia.

En cuanto a la responsabilidad en el Alto Tribunal, las bases dejaron una gran laguna al respecto sobre quién juzga o interpreta las infracciones de las leyes de alguna sala del propio Tribunal (sería un caso excepcional, pero pudiera producirse). Quedaba en el debe de este amplio trabajo jurídico hacer realidad que la responsabilidad fuera una realidad comprobable desde el juez de primera instancia a cada uno de los miembros que colegiadamente decidían en el Tribunal Supremo.

La exposición del principio de que ninguna persona que tuviera cargo público o responsabilidad de Estado, individual o colectivamente, pudiera ser irresponsable ante la ley debía quedar lo suficientemente plasmada con claridad en el entramado jurídico existente. Para ello el más Alto Tribunal debía dar cuenta de sus actos, exigiéndose asimismo la responsabilidad que obligaba a los demás.

Tuvieron que transcurrir cuatro años hasta que Ramón Ortiz de Zárate presentara una proposición de ley sobre organización, competencia, gobierno y disciplina de los juzgados y tribunales del fuero común de 1860, al entender de su propio autor sin coincidencias con textos anteriores de esta índole, y se basó en los antiguos Códigos españoles.

En su título V decía: «siempre que un funcionario del orden judicial cese en su cargo por traslación, ascenso u otra causa, sería residienciado por el superior inmediato al cargo que dejaba, a fin de que se le exigiera la responsabilidad civil o criminal a que hubiera lugar, que también podría reclamarse, sin esperar al juicio de residencia general, siempre que se solicitara por la parte agraviada o por el ministerio fiscal, o se decretara de oficio».

Tras casi diez años de trabajos y discusiones jurídicas en comisiones y debates parlamentarios se trató de concluir la fase previa y se nombró una comisión específica, cuyo ponente fue Pedro Gómez de la Serna, que redactó una exposición de motivos y 36 bases que pudieran ser asumidas por una mayoría desde los nuevos presupuestos políticos y sociales, introduciendo los avances demandados (juicio oral y público, única instancia)

y consolidando la estructura judicial en alguno de sus apartados que aún estaban inmaduros. En materia de responsabilidad criminal y civil de los magistrados y jueces se determinó, en la primera, con seguimiento del Código Penal y, en la segunda, cuando se causara perjuicio por negligencia o ignorancia inexcusables, con lo que el panorama seguía siendo prácticamente el mismo.

Las bases se aprobaron por Real Decreto el 26 de abril de 1863, pero no recibieron la sanción de las Cortes. Durante su debate no se introdujeron modificaciones dignas de mención y sólo existieron dos votos particulares<sup>28</sup>. El 6 de noviembre de 1863, el gobierno, tras la aprobación de la Comisión, presentó algún proyecto nuevo<sup>29</sup> donde se destacaba con claridad que el Tribunal Supremo en pleno conocería de las causas contra su presidente, los presidentes de sala y el fiscal.

Desde su condición de ministro, Arrazola volvió a desarrollar una prolija actividad legislativa desde el departamento de Gracia y Justicia e intervino directamente para que la Comisión del Senado formulara una valoración favorable al proyecto de organización provisional del Tribunal Supremo<sup>30</sup>, aunque su puesta en vigor no se hizo efectiva por la enfermedad del propio ministro<sup>31</sup>.

Siendo ministro Roncali se presentó en el Senado, el 13 de enero de 1868, un proyecto de ley orgánica de tribunales y de procedimientos en materia criminal que reformaba los proyectos ya existentes<sup>32</sup>. Hasta que el proyecto fue firme, el gobierno se comprometió con cinco bases: una de ellas referida a la composición del Tribunal Supremo en cuatro salas y cuyas competencias estaban bien determinadas. El 3 de febrero se añadió la base<sup>33</sup> que contemplaba directamente la responsabilidad en la nueva carrera judicial. El proyecto fue sancionado y se convirtió en la importante y decisiva Ley de 11 de abril de 1868<sup>34</sup>.

## VI. SEXENIO REVOLUCIONARIO (1868-1874)

La convulsa situación política que tuvo en octubre de 1868 su máximo exponente con el inicio de una nueva etapa revolucionaria, marcó hechos

<sup>28</sup> El de José María Huet, *RGLJ*, t. 25, p. 5, y en ACGC, leg. 7, de organización de tribunales, c. 4; y el de M. Ortiz de Zúñiga, *RGLJ*, t. 24, p. 19.

<sup>29</sup> Se publicó en el *Diario de Sesiones de las Cortes*, Senado, a. 3, correspondiente al 6 de noviembre de 1863.

<sup>30</sup> *DSC*, núm 26, correspondiente al 6 de marzo de 1865.

<sup>31</sup> *DSC* (1865) núm 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 43.

<sup>32</sup> *RGLJ* (1868), p. 44.

<sup>33</sup> *RGLJ* (1868), p. 108.

<sup>34</sup> Se publicó en la *Gaceta* del 12 de abril, *RGLJ* (1868), t. 27, p. 449.

decisivos para el futuro inmediato de la vida política española, como fue el desarrollo de los trabajos preparatorios de la Constitución de 1869. El escenario era propicio para que el sector progresista, junto a otros grupos más minoritarios como los demócratas y los republicanos, protagonizaran la insurrección frente al sector moderado del liberalismo y con ello la salida de Isabel II de España.

Desde el punto de vista jurídico, anidaba entre las ideas básicas de la revolución el deseo de unificar las jurisdicciones existentes, que complicaban en exceso la uniformidad de acción y de doctrina, y la irrefrenable aspiración de conseguir definitivamente la inamovilidad judicial y, con ello, la independencia de los jueces y magistrados.

Se proclamó la Constitución el 6 de junio de 1869 y en su título VII se contenían principios doctrinales sobre el “poder judicial”<sup>35</sup> y se le atribuía la potestad exclusiva de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales. En su preámbulo se decía textualmente:

«Se trae a las Cortes Constituyentes la Ley de Organización Judicial, que consigna los principios de inamovilidad y responsabilidad, y adopta las medidas oportunas y necesarias para que una y otra no puedan falsearse y establece al propio tiempo las reglas conducentes para que en lo sucesivo desempeñen los cargos judiciales, no los aptos, sino los más aptos; no los dignos, sino los más dignos»<sup>36</sup>.

Se daban todas las disposiciones necesarias relativas a la responsabilidad civil y criminal, evitando así cualquier pretexto para reconocer la omisión de casos que suponen responsabilidad y, por ende, un ataque pretendido, directa o indirectamente, a la independencia judicial. Fue ésta una garantía ejercida en los trabajos preparatorios de las Cortes Constituyentes. El art. 98 de ella llegó al punto de establecer una regla de excepción con objeto de que los abusos de los jueces y magistrados no queden impunes, concediendo a todos los españoles, cuando dichos abusos constituyan delito y se cometan por los jueces en el ejercicio de sus funciones, una acción pública que entablar. El gobierno, con esa misma doctrina, señaló en el proyecto las personas que debían promover de oficio la acusación criminal y las que tenían el deber de informar al efecto, los tribunales que habrían de conocer de las causas o acciones civiles, la forma de entablar y cuando condujera a que la responsabilidad se hiciera efectiva, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, que no fueran perseguidos indebidamente los jueces honrados y probar a quienes, por perversidad de un litigante «temerario» o de un criminal, quisieran envolver en una causa injusta o con una demanda improcedente.

<sup>35</sup> Se sustituye por primera vez en los textos constitucionales el término de Administración de Justicia por el de Poder Judicial.

<sup>36</sup> ACGC (1869), leg. 7, de organización de tribunales, c. 7, d. 1.

El título V se refería a la responsabilidad judicial, y en su cap. I se ocupó de la responsabilidad criminal de los jueces y magistrados. Ésta se podría exigir cuando se infringieren las leyes relativas al ejercicio de sus funciones en los casos que expresamente estuvieran reseñados en el Código Penal o en otras leyes especiales.

Se determinaba la posibilidad de incoar el juicio de responsabilidad de oficio a instancia del Ministerio Fiscal y por acción popular, debiendo en este último caso «preceder un antejuicio con arreglo a los trámites que establecía la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la declaración de haber lugar a proceder contra ellos, declaración que no prejuzgaba su criminalidad».

El cap. II trataba de la responsabilidad civil de los jueces y magistrados limitada al resarcimiento de los daños y perjuicios estimables que causaran a los particulares, corporaciones o al Estado, cuando en el desempeño de sus funciones infringieran las leyes por negligencia o ignorancia inexcusable, que sólo podía ser exigida a instancia de la parte perjudicada o de sus «causahabientes» en juicio ordinario y ante el tribunal inmediatamente superior al que hubiere incurrido en ella<sup>37</sup>.

Y en su cap. VI, en su último párrafo, sobre «atribuciones del Tribunal Supremo», se confirmaba que «a este Tribunal en pleno se le atribuía la competencia para conocer en única instancia y en juicio oral y público de las causas criminales contra (...) los presidentes de la sala y fiscal del Tribunal Supremo y los magistrados de una Audiencia o del Tribunal Supremo, cuando sean juzgados por la mayoría».

El camino a seguir quedó perfectamente trazado con la LOPJ de 1870, y su letra y espíritu no fue quebrado hasta avanzada la Restauración, donde, a través de un Real Decreto de 17 de abril de 1880, se autorizó al ministro de Gracia y Justicia para que presentara a las Cortes un proyecto de ley de bases para la organización de tribunales y que en materia de responsabilidad establecía que fuera el Senado, constituido en Tribunal de Justicia, al igual que ocurrió en 1845, competente para conocer y declarar la responsabilidad en que por sus actos judiciales pudieran haber incurrido. No quedaba duda del efecto regresivo que esta iniciativa produjo con la colisión que de nuevo se produjo entre el poder ejecutivo y el poder judicial que accidentalmente quebró el espíritu de la LOPJ sin que esta circunstancia perdurara en el tiempo. La responsabilidad judicial fue uno de los últimos escollos que hubo de salvar el poder judicial para su verdadera y auténtica autonomía e independencia.

---

<sup>37</sup> E. MONTERO RÍOS, «Responsabilidad judicial», en *RGLJ* (1863), t. 63, p. 82. Se publica a propósito de un recurso contra la Sala Primera del Tribunal Supremo y decía en el discurso de apertura de los Tribunales pronunciado el 16 de septiembre de 1872: «sois inamovibles, pero entendedlo bien, sois inamovibles en vuestro cargo, porque sois responsables de vuestros actos porque se corre grave riesgo en querer resguardar las faltas del nombre detrás de la santidad de la institución».